Rapport

de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2010

du 8 avril 2011

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 51, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) nous vous soumettons le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur ses activités durant l'année écoulée.

Pour sa part, en application de l'art. 14, al. 3, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0), le Contrôle fédéral des finances fait annuellement à la Délégation des finances et au Conseil fédéral un rapport, dans lequel il précise l'étendue et les priorités de son activité de révision, ses constatations et ses avis les plus importants ainsi que les révisions en suspens avec les motifs d'éventuels retards.

Nous vous donnons ci-après un aperçu des principales affaires traitées en 2010.

8 avril 2011

Au nom de la Délégation des finances
des Chambres fédérales:

Le président, Arthur Loepfe,
conseiller national
Le vice-président, Urs Schwaller,
député au Conseil des Etats

Résumé

Le présent rapport d'activité est consacré aux objets les plus importants qui ont occupé la Délégation des finances en 2010. Le résumé ci-après présente un bref tour d'horizon des thèmes qui ont tout particulièrement requis son attention.

*La Délégation des finances a constaté à répétitions reprises que certaines **demandes de crédit et affaires concernant le personnel** ne lui ont été annoncées que très tardivement, accompagnées d'une documentation souvent incomplète qui plus est. Elle s'est donc adressée au Conseil fédéral pour lui faire part des contingences pratiques, tant en ce qui concerne les délais qu'au niveau du contenu, auxquelles elle est soumise pour traiter les affaires concernées avec le soin requis. Le Conseil fédéral a réagi en faisant parvenir aux départements une instruction les enjoignant à tout mettre en œuvre pour faire passer les demandes de crédit supplémentaire par la voie ordinaire et pour transmettre à la délégation tous les documents dont celle-ci a besoin. La Délégation des finances a constaté que, depuis lors, la situation s'est améliorée.*

*Comme au cours des années précédentes, la Délégation des finances a, en 2010 également, accordé une grande importance au **respect du critère de l'urgence** des demandes de crédit qui lui sont soumises. Elle a ainsi refusé d'accorder un crédit provisoire pour le Sommet de la Francophonie. Eu égard au fait que le Conseil fédéral avait pris une décision de principe en septembre 2009 déjà, elle a estimé que le critère de l'urgence n'était pas rempli. Elle a donc prié le Conseil fédéral d'emprunter la voie ordinaire et de présenter un message urgent au Parlement.*

*De l'avis de la Délégation des finances, l'Office fédéral du personnel (OFPER) doit, en sa qualité de service spécialisé de la Confédération pour les questions de personnel, assurer une mise en œuvre cohérente de la politique du personnel, une utilisation efficace des ressources humaines et la bonne orientation des réformes des bases légales concernées. La Délégation des finances regrette que la **révision de la loi sur le personnel de la Confédération** ait pris du retard. Elle estime urgent de prendre des mesures dans ce domaine pour simplifier et harmoniser les bases légales et renforcer les compétences de l'OFPER. Elle attend en outre que les nombreuses allocations et indemnités spéciales fassent l'objet d'un réexamen à l'échelon des ordonnances.*

*La Délégation des finances estime en outre que le **processus d'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel** n'est pas satisfaisant. Elle constate en effet une augmentation régulière de l'effectif de l'administration fédérale depuis 2007. Elle se félicite donc de la décision du Conseil fédéral qui a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de soumettre ce processus d'évaluation annuelle à un examen. De l'avis de la délégation, cet examen doit conduire à la création d'un instrument qui permettra au Conseil fédéral d'influer sur l'évolution de l'effectif de l'administration fédérale suffisamment en amont et de la présenter au Parlement de manière claire et au moyen de comparaisons sur plusieurs années. En ce qui concerne les **réorganisations au sein de l'administration fédérale**, la Délégation des finances demande que les questions relatives aux*

économies de personnel qui pourraient être réalisées en renonçant à des tâches ou au moyen de processus de travail plus efficaces soient toujours examinées de manière approfondie. Les résultats de ces examens doivent toujours faire partie intégrante des demandes de personnel supplémentaire.

La **gestion des risques** revêt une grande importance pour la Confédération étant donné que la réalisation de certains événements peut avoir des conséquences financières très lourdes. C'est pour cette raison que la Délégation des finances, mais aussi les Commissions de gestion s'intéressent à ce thème depuis plusieurs années déjà. Ces dernières ont créé un groupe de travail qui s'occupe de ce dossier depuis 2009. L'année passée, elles ont remis au Conseil fédéral un rapport assorti de six recommandations portant notamment sur la détermination de critères d'appréciation des risques homogènes, sur l'utilisation par toutes les unités administratives des mêmes outils pour la gestion des risques et sur l'identification des risques transversaux. En septembre 2010, le Conseil fédéral a édicté de nouvelles directives en matière de politique de gestion des risques. La Délégation des finances est représentée au sein du groupe de travail des Commissions de gestion et elle continuera d'accorder une attention particulière aux aspects financiers de la gestion des risques.

En juin 2004, le Conseil fédéral a donné le coup d'envoi de l'**examen des tâches**. En 2005, il a arrêté les objectifs généraux et la stratégie de base de l'examen des tâches. Le 1^{er} septembre 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au programme de consolidation 2012-2013 (PCO) qui propose une trentaine de mesures découlant du réexamen des tâches. Toutefois, en janvier 2011, invoquant l'évolution positive des recettes de la Confédération, le Conseil fédéral a estimé qu'il serait possible de renoncer à ces mesures. La Commission des finances du Conseil des Etats a décidé de proposer à son conseil de ne pas entrer en matière sur le PCO, ce qui a amené la Délégation des finances à s'informer une nouvelle fois sur l'avancement du projet lors de sa séance de début février 2011. A cette occasion, elle a pris acte du fait que le Conseil fédéral maintenait l'examen des tâches et disposait d'un plan de mise en œuvre détaillé. Elle a toutefois demandé au Conseil fédéral d'assumer son rôle de conduite, d'adopter un calendrier contraignant et de veiller à ce qu'il soit respecté.

Le projet supradépartemental relatif à la **gestion des contrats au sein de l'administration fédérale** vise la mise en place d'une statistique centralisée des achats et la création d'un processus de soutien. Un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur l'adjudication de **mandats à des experts externes** montre que les améliorations potentielles sont nombreuses dans ce domaine. Une enquête auprès de cinq départements a montré qu'un volume important de ces mandats est adjugé de gré à gré. Il est également apparu que les dispositions du droit des marchés ne sont que partiellement respectées. La Délégation des finances se félicite de la volonté exprimée par le DFF qui a décidé d'analyser la situation de manière approfondie et de procéder aux améliorations qui s'imposent.

Dans le courant du mois de janvier 2011, le Conseil fédéral a décidé d'inscrire la **candidature de la Suisse pour un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU en 2023/2024**. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a

---

chiffré l'effectif supplémentaire à environ 10 à 15 postes supplémentaires, ce qui est trop élevé de l'avis de la Délégation des finances. Pour cette raison, il sera indispensable, lors des délibérations parlementaires, d'accorder la plus grande attention à l'aspect des coûts découlant de la participation de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Les charges supplémentaires devront impérativement être limitées au strict nécessaire et, dans la mesure du possible, compensées par des mesures internes et temporaires.

Forte de ses expériences lors d'EXPO 02 et de diverses **expositions universelles** précédentes, la Délégation des finances a suivi de près le projet suisse pour l'exposition universelle 2010 à Shanghai. Elle a pu constater que le projet était conduit avec professionnalisme et que les dépenses vont probablement respecter le cadre budgétaire fixé par le Parlement. Elle a en revanche relevé que les recettes de parrainage n'ont pas atteint l'ampleur attendue. La Délégation des finances a invité Présence Suisse à rédiger un guide détaillé spécifique à la participation aux expositions universelles. La Délégation des finances suivra également de très près le projet de participation de la Suisse à l'exposition universelle de Milan en 2015, notamment en prenant connaissance des rapports de situation qui lui seront remis périodiquement.

La visite d'information auprès de l'**Office fédéral de la santé publique (OFSP)** a essentiellement porté sur la pratique actuelle en matière de fixation et d'approbation des primes de l'assurance obligatoire des soins ainsi que sur les mesures du Conseil fédéral visant à renforcer la surveillance des assureurs-maladie. Pour la Délégation des finances, il est indispensable que l'office dispose des ressources nécessaires et puisse recourir aux compétences dont il a besoin pour ses activités de contrôle et de surveillance. Eu égard à l'effectif restreint dont il dispose, il est essentiel que l'OFSP définisse un ordre de priorités clair pour les tâches à effectuer. Par ailleurs, la délégation a estimé que les recommandations contenues dans le rapport du CDF sur le TARMED méritent d'être examinées. Elle est en outre favorable à une simplification du système des primes pour rendre la surveillance dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins plus efficace et plus transparente.

La Délégation des finances a pris acte de l'efficacité et du souci de la maîtrise des coûts de la **gestion immobilière du Domaine des EPF**. A cet égard, elle insiste sur le fait qu'il est indispensable d'accorder une attention particulière non seulement aux investissements, mais également aux frais d'exploitation et d'entretien des immeubles. En ce qui concerne les **achats du Domaine des EPF**, la Délégation des finances estime que les synergies potentielles sont encore importantes. A son avis, il est indispensable de renforcer la coordination, en particulier en ce qui concerne la centralisation des achats de biens standards. La délégation est d'avis que la liberté en matière de recherche garantie aux deux écoles et aux établissements de recherche n'empêche nullement le Conseil des EPF d'exercer son influence dans les domaines opérationnels des instituts. La Délégation des finances se félicite de la volonté exprimée par le département qui a décidé de se pencher sur l'amélioration de la coordination à l'échelon opérationnel entre les deux écoles et les établissements de recherche et d'adapter le prochain mandat de prestations en conséquence.

Au cours de l'année écoulée, la Délégation des finances a également suivi avec attention la mise en œuvre des **Accords de Schengen et de Dublin**, notamment en examinant les rapports régulièrement établis au titre du contrôle de gestion. Elle a accordé une attention particulière aux ressources d'exploitation supplémentaires requises ainsi qu'aux économies et recettes supplémentaires. Elle a également prié le Département fédéral de justice et police (DFJP) de lui remettre un rapport complémentaire à ce sujet. Le projet devra encore relever plusieurs défis. De nouveaux retards et des dépenses supplémentaires non budgétisées ne sont pas à exclure étant donné que la Suisse est tenue de reprendre les adaptations du projet de l'UE ainsi que ses nouveautés et ses développements.

En ce qui concerne l'**informatique du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)**, la cellule spéciale «Informatique DDPS» instituée par le chef du département a montré que les difficultés étaient en premier lieu dues à des problèmes de conduite. La redistribution des responsabilités constitue donc la principale mesure mise en œuvre. Fin 2010, certaines phases de projets avaient déjà pu être achevées, en respectant les délais, dans les domaines de l'organisation de la conduite de l'informatique et du développement d'un système de rapports et de planification. La cellule «Informatique DDPS» a en outre présenté des propositions relatives à l'organisation de la conduite et à de possibles économies. La Délégation des finances va continuer de suivre ces travaux avec attention. Par ailleurs, elle est d'avis que les constatations relatives aux problèmes dont souffre l'informatique du DDPS peuvent d'une manière générale être étendues à l'informatique de l'ensemble de la Confédération.

Début 2010, les **services de renseignement de la Confédération** ont fusionné en une nouvelle unité administrative (le Service de renseignement de la Confédération, SRC) subordonnée au DDPS. A l'occasion d'une visite d'information, la Délégation des finances s'est informée sur l'avancement de cette fusion et sur ses répercussions sur les ressources financières et humaines. Elle a pris acte des importants gains de synergie attendus, mais dont la réalisation prendra encore un certain temps. La Délégation des finances continuera de suivre les développements au sein du SRC, en collaboration avec la Délégation des Commissions de gestion, et s'informerera sur ses futurs besoins financiers.

La Suisse est parvenue régler le **différend fiscal avec les Etats-Unis** au moyen d'un accord extrajudiciaire. La Délégation des finances, qui en cela ne partageait pas les réserves du Conseil fédéral, était d'avis que les frais occasionnés par la première procédure administrative engagées aux Etats-Unis, estimés à 37 millions de francs, devaient être mis à la charge d'UBS. Elle a invité le Conseil fédéral à élaborer une réglementation en conséquence. En avril 2010, ce dernier a présenté aux Chambres fédérales un projet d'arrêté fédéral correspondant, qui s'applique uniquement à UBS et uniquement au cas d'espèce.

La création d'un **Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI)** a pour but de renforcer la position de la Suisse sur la scène internationale dans les domaines financier et fiscal. En vertu de l'Arrangement 2009, la Délégation des finances a été appelée à donner son accord au sujet de l'affectation à une classe de traitement des cadres supérieurs du SFI. Lors d'une visite d'information,

---

la Délégation des finances s'est renseignée de manière approfondie sur les tâches et les structures du SFI. Elle estime que la question de la neutralité des coûts des 15 nouveaux postes du SFI est encore en suspens. En raison de la situation du personnel à l'Administration fédérale des douanes (AFD), le DFF n'était pas encore parvenu à compenser intégralement les nouveaux postes créés au SFI. Eu égard à l'engagement clair du DFF, la Délégation des finances attend du département qu'il apporte la preuve d'une compensation intégrale de ces nouveaux postes.

Cela fait plusieurs années que la Délégation des finances critique le manque de clarté des rôles et compétences des services intervenant dans la **stratégie informatique de la Confédération**. Elle souscrit donc entièrement aux deux motions déposées en septembre 2010 par la Commission des finances du Conseil national concernant les compétences dans le domaine de l'informatique et l'examen du progiciel SAP. En réponse à ces deux interventions, le Conseil fédéral a indiqué qu'il prévoyait d'aménager les rôles, les tâches et les responsabilités dans le domaine de l'informatique de la même manière que pour les autres processus de soutien (personnel, finances, logistique) et annoncé son intention de reprendre la responsabilité stratégique générale dans le domaine de l'informatique. Il a annoncé sa volonté de modifier dans ce sens l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale. La Délégation des finances a invité le Conseil fédéral à lui présenter un calendrier contraignant. Elle continuera de suivre cet objet de près.

Les investissements effectués au titre de mesures de politique économique et commerciale dans le domaine de la coopération au développement passeront dorénavant par la **SIFEM SA** (Swiss Investment Fund for Emerging Markets). Le Secrétaire d'Etat à l'économie (SECO) attend de ce transfert à une société financière de développement externe qu'il apporte une amélioration de l'efficacité et du professionnalisme de la gestion du portefeuille des participations. Pour la Délégation des finances, il est très important que la haute surveillance que le Parlement exerce sur les unités décentralisées de la Confédération, donc sur SIFEM SA, soit efficace. Elle suivra par conséquent l'activité de cette société de très près, notamment en prenant connaissance de ses rapports annuels. Il s'agira notamment de se pencher sur les questions liées à l'évaluation de la solvabilité des bénéficiaires de prêts et à la gestion des risques.

La visite d'information auprès de l'**Office fédéral de l'environnement (OFEV)** a été consacrée à la prévention des risques et plus particulièrement au projet 3^e correction du Rhône (R3). La Délégation des finances a constaté que quelques questions sont encore sans réponse en ce qui concerne le contrôle de gestion et l'obligation de faire rapport. Un rapport remis par des experts externes présente une série de recommandations visant l'amélioration de l'efficacité de la surveillance exercée par l'OFEV sur le projet R3. La Délégation a toutefois constaté que leur mise en œuvre n'est pas très avancée. Elle estime que l'OFEV doit considérablement améliorer le contrôle de gestion, raison pour laquelle elle l'a invité à entreprendre sans délai la mise en œuvre des recommandations du rapport susmentionné. Elle suivra l'avancement du projet R3 avec attention, notamment en prenant régulièrement connaissance des rapports de situation

Table des matières

Résumé	3606
Liste des abréviations	3613
1 Mandat et organisation	3615
1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances	3615
1.2 Organisation de la Délégation des finances et objets traités	3615
1.3 Coopération avec le Contrôle fédéral des finances	3616
1.4 Coordination avec les activités des commissions de surveillance	3618
1.5 Examen de crédits et d'affaires concernant le personnel	3618
2 Thèmes transversaux	3619
2.1 Personnel	3619
2.1.1 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération, compétences de l'Office fédéral du personnel	3619
2.1.2 Evaluation globale des ressources engagées en 2010 dans le domaine du personnel, réorganisations	3620
2.1.3 Rapport 2009 sur le salaire des cadres, mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise	3621
2.1.4 Réorganisations dans l'administration fédérale et classification des fonctions de cadre correspondantes	3623
2.2 Crédits	3624
2.2.1 Sommet de la Francophonie à Montreux	3624
2.2.2 Procédure Suisse-Libye	3625
2.2.3 Administration fédérale des contributions, projet INSIEME	3625
2.2.4 Accord d'entraide administrative entre la Suisse et les Etats-Unis	3626
2.2.5 Crédits de personnel	3627
2.2.6 Autres crédits	3628
2.3 Autres thèmes transversaux	3629
2.3.1 Gestion des risques de la Confédération	3629
2.3.2 Examen des tâches	3630
2.3.3 Gestion des contrats	3631
2.3.4 Adjudication de mandats à des experts externes	3632
3 Contrôles effectués par département	3633
3.1 Autorités et tribunaux	3633
3.2 Département fédéral des affaires étrangères	3633
3.2.1 Candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU	3633
3.2.2 Visite d'information auprès de la Division aide humanitaire et Corps suisse d'aide humanitaire de la Direction pour le développement et la coopération	3634
3.2.3 Expositions universelles	3636
3.3 Département fédéral de l'intérieur	3637
3.3.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique	3637
3.3.2 Domaine des EPF: gestion immobilière	3638
3.3.3 Domaine des EPF: achats coordonnés	3639

3.4	Département fédéral de justice et police	3641
3.4.1	Mise en œuvre des Accords d'association à Schengen et à Dublin	3641
3.4.2	Visite d'information auprès du Renseignement, partie Fedpol	3642
3.5	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports	3643
3.5.1	C4ISTAR, informatique au DDPS	3643
3.5.2	Visite d'information auprès du Renseignement, partie DDPS	3644
3.6	Département fédéral des finances	3645
3.6.1	Charges assumées par la Confédération lors du différend fiscal avec les Etats-Unis	3645
3.6.2	Visite d'information auprès de la Trésorerie fédérale de l'Administration fédérale des finances	3646
3.6.3	Visite d'information auprès du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales	3648
3.6.4	Stratégie informatique de la Confédération	3649
3.7	Département fédéral de l'économie	3650
3.7.1	Visite d'information auprès de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)	3650
3.7.2	Secrétariat d'Etat à l'économie SIFEM SA	3651
3.8	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	3652
3.8.1	Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'environnement	3652
4	Conclusions	3654

Liste des abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CI	Conseil informatique de la Confédération
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSI	Centre de services informatiques
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation (fréquemment appelée Agence pour la promotion de l'innovation)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
Fedpol	Office fédéral de la police
IFD	Impôt fédéral direct
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, RS 614.0)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, RS 611.0)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, RS 171.10)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
N-SIS	Partie nationale du système d'information de Schengen
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OPPER	Office fédéral du personnel
OFSP	Office fédéral de la santé publique

OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
PCO	Programme de consolidation
R3	Projet 3 ^e correction du Rhône
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SAP	Service de d'analyse et de prévention
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TARMED	Tarif des prestations médicales ambulatoires
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
USIC	Unité de stratégie informatique de la Confédération

Rapport d'activité 2010 de la Délégation des finances des Chambres fédérales

1 Mandat et organisation

1.1 Tâches et compétences de la Délégation des finances

En vertu de l'art. 51, al. 2, LParl, la Délégation des finances est chargée d'examiner et de surveiller l'ensemble des finances de la Confédération. Elle fait rapport aux Commissions des finances et leur soumet des propositions (art. 51, al. 3, LParl). Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux Commissions des finances ou aux commissions compétentes (art. 51, al. 5, LParl).

En application de l'art. 14, al. 1, LCF, la délégation reçoit tous les rapports et tous les documents relatifs à la surveillance exercée par le Contrôle fédéral des finances (CDF). La Délégation des finances effectue en outre ses propres visites d'information et de contrôle auprès des services de la Confédération.

Conformément à l'Arrangement reconduit en 2009 avec le Conseil fédéral, certaines mesures relatives au traitement des cadres supérieurs de la Confédération exigent l'assentiment de la Délégation des finances (voir ch. 2.1).

En vertu de l'art. 169 Cst., le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle qui sont instituées par la loi. Ainsi, aux termes de l'art. 154, al. 2, LParl, la Délégation des finances a le droit de consulter les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision ainsi que les documents qui doivent rester secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement. La Délégation des finances est donc informée au fur et à mesure des décisions du Conseil fédéral et reçoit les co-rapports correspondants (art. 154, al. 3, LParl).

En vertu des art. 34, al. 1, et 28, al. 1, LFC, la Délégation des finances est aussi chargée d'approuver, au nom et pour le compte du Parlement, des crédits de paiement urgents, appelés crédits supplémentaires avec avance ordinaire, et des crédits d'engagement urgents (voir ch. 2.2).

1.2 Organisation de la Délégation des finances et objets traités

Les Commissions des finances nomment les membres de la Délégation des finances, composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même (art. 51, al. 1, LParl5). Un conseiller national et un député au Conseil des Etats en assurent la présidence à tour de rôle pendant un an. En 2010, la Délégation des finances était composée des députés au Conseil des Etats Hans Altherr (président), Alain Berset et Urs Schwaller et des conseillers nationaux Arthur Loepfe (vice-président), Marina Carobbio Guscetti et Bruno Zuppiger.

La Délégation des finances se divise en trois sous-délégations comprenant chacune un membre du Conseil national et un membre du Conseil des Etats. Ces sous-délégations couvrent les sept départements de la Confédération ainsi que les autorités et tribunaux fédéraux. En règle générale, les membres ne se voient pas attribuer

un département dont le chef appartient au même parti qu'eux et sont responsables des mêmes départements pendant deux ans au moins.

En 2010, la Délégation des finances s'est réunie six fois en séance ordinaire et quatre fois en séance extraordinaire. La troisième séance ordinaire a eu lieu en Autriche, à Vienne, où la délégation a notamment eu la possibilité de s'entretenir avec des représentants de la Cour des comptes autrichienne et de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Quant aux sous-délégations, elles ont procédé au total à sept visites d'information durant l'exercice sous revue.

Au cours de l'année passée, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a transmis à la Délégation des finances 144 rapports de révision et d'inspection (année précédente: 122), dont 53 relevaient des attributions de la délégation. Elle a également traité 111 décisions du Conseil fédéral relatives à la gestion financière (année précédente: 108) et 24 propositions de rémunération de cadres supérieurs (année précédente: 6) conformément à l'Arrangement 2009. Elle a en outre traité 10 demandes de crédits de paiement avec avance ordinaire (année précédente: 5) qu'elle a approuvées à l'exception d'une d'entre elles (année précédente: 5) pour un montant total d'environ 71 millions de francs (année précédente: près de 103 millions de francs). Le chiffre 2.2 contient de plus amples informations à ce sujet.

1.3   Coopération avec le Contrôle fédéral des finances

La LCF définit le mandat du contrôle fédéral des finances (CDF) de la manière suivante:

- Critères du contrôle financier tels que régularité, légalité ou rentabilité (art. 5 LCF)
- Tâches de contrôle, telles qu'examen de la gestion financière, vérification des systèmes de contrôle interne, examen de l'adéquation des prix ou examen des applications informatiques (art. 6 LCF)
- Expertises dans tous les domaines assujettis à la surveillance financière, notamment dans les domaines de la comptabilité, des paiements ou des inventaires et avis à l'attention des Commissions des finances et de la Délégation des finances (art. 7 LCF)
- Champ du contrôle couvrant les unités centrales ou décentralisées de l'administration fédérale, les Services du Parlement, les bénéficiaires d'indemnités et d'aides financières, les entités auxquelles la Confédération a confié l'exécution de tâches publiques, les entreprises de la Confédération ainsi que le Ministère public de la Confédération et les tribunaux fédéraux (art. 8 LCF)
- Soutien des inspections des finances en s'assurant de l'efficacité des contrôles et en assurant la formation initiale et la formation continue des collaborateurs des inspections (art. 11 LCF)

Dans sa réponse à la motion 07.3282 «Haute surveillance de l'impôt fédéral direct» déposée par la commission du Conseil national pour la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), le Conseil fédéral avait fait connaître son intention de réviser la LCF. Les modifications envisagées à l'art. 16 devaient

permettre au CDF de procéder à des vérifications auprès des cantons dans la mesure où ceux-ci assument des tâches de la Confédération dans le domaine de l'impôt fédéral direct (IFD). Bien que ces audits ne devaient pas concerner les activités de taxation des administrations fiscales cantonales en tant que telles, les cantons, les partis et les associations les ont en majorité critiqués, voire rejetés. Le 26 janvier 2011, le Conseil fédéral a par conséquent décidé de renoncer à la révision de la LCF et, en lieu et place, de combler la lacune en matière de contrôle en modifiant la LFID. Le CDF ne pourra donc toujours pas apporter de contribution substantielle à la haute surveillance dans le domaine de l'IFD.

Chaque année, le CDF fixe son programme de révision et le communique à la Délégation des finances et au Conseil fédéral (art. 1, al. 2, LCF). Il établit un rapport pour chaque contrôle achevé qu'il remet à la Délégation des finances, accompagné de l'avis du service contrôlé et d'un résumé du dossier (art. 14 LCF). La Délégation des finances utilise les comptes-rendus du CDF dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance sur les finances de la Confédération. Au besoin, ils lui permettent d'intervenir auprès des départements ou du Conseil fédéral. Le CDF apporte également son appui à la Délégation des finances lors des visites d'information, du suivi d'audits et de mandats spéciaux. Il ressort en outre de l'art. 1, al. 2, LCF que la Délégation des finances peut lui confier des mandats le CDF peut toutefois refuser les mandats spéciaux qui compromettraient la réalisation de son programme de révision.

L'art. 2, al. 3, LCF dispose que le CDF remet son projet de budget annuel au Conseil fédéral qui le transmet, sans le modifier, à l'Assemblée fédérale. Pour sa part, la Délégation des finances présente à l'Assemblée fédérale une proposition concernant le budget que le CDF établit sur la base des directives du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale des finances (AFF).

Le budget 2011 du CDF atteint 20,97 millions de francs (1 % de plus que le budget de l'année précédente). Les dépenses de personnel représentent à peu près les trois quarts de ses charges d'exploitation. Le CDF peut exiger des honoraires uniquement pour les vérifications des comptes annuels des établissements de droit public de la Confédération et les organismes affiliés. Un montant de 1,1 million de francs a été inscrit à ce titre au budget 2011. Le CDF calcule ses honoraires conformément à l'ordonnance sur les émoluments du CDF. En revanche, les révisions effectuées au sein de l'administration centrale et celles ressortissant au domaine de la surveillance financière constituent une tâche relevant de l'exercice de la puissance publique et ne sont pas facturées.

Le CDF couvre 90 % de son programme annuel avec son propre personnel et fait appel à des tiers pour les 10 % qui restent. Comme les années précédentes, les dépenses du CDF représentent environ 0,3 % de l'ensemble des charges de la Confédération. Le CDF consacre près de 60 % de ses ressources à la surveillance financière et environ un tiers aux vérifications des comptes. En organisant ses travaux en fonction des processus et des risques, il recherche les améliorations opérationnelles, une couverture systématique des risques opérationnels et l'amélioration du contrôle grâce à une gestion intégrée des connaissances, combinée à des instruments d'examen automatisés.

1.4

Coordination avec les activités des commissions de surveillance

Les commissions et délégations de surveillance exercent la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale (art. 50 ss LParl). Les tâches correspondantes revêtent dès lors un caractère universel. Etant donné que, la plupart du temps, la frontière entre les aspects de nature financière et les questions relevant de la gestion n'est pas hermétique, les organes parlementaires exerçant la haute surveillance doivent coordonner étroitement leur action dans le temps et dans la matière (art. 49 LParl). La coordination formelle et matérielle est assurée par les secrétariats des Commissions de gestion et de la Délégation des finances qui se retrouvent à intervalles réguliers pour coordonner leurs activités et pour s'informer mutuellement sur les points forts de leurs activités respectives. En 2010, ils ont tenu trois séances communes pour coordonner leurs travaux et pour s'informer sur les points forts des travaux des commissions et des délégations de surveillance.

Lorsque cela s'avère nécessaire et judicieux, la coordination est assurée au moyen d'échanges de représentants à l'échelon des sous-commissions ou groupes de travail. Ainsi, depuis juin 2009, un groupe de travail des Commissions de gestion se penche sur la gestion des risques auxquels la Confédération est exposée. Pour éviter les chevauchements, un membre de la Délégation des finances a participé aux travaux de ce dernier (voir ch. 2.3.1). En outre, lors d'une séance commune durant l'exercice sous revue, les deux délégations se sont penchées sur la conduite et l'organisation des projets informatiques du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS voir ch. 3.5.1) et sur le droit à l'information des délégations de surveillance.

Dans le domaine de l'exercice de la haute surveillance sur les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement, la collaboration entre la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion est réglée par la convention du 6 décembre 2006 (révisée le 28 août 2009). En vertu de son art. 1, «les deux délégations coordonnent la haute surveillance dans leurs domaines d'attribution qui se chevauchent, en particulier dans les projets secrets présentant des risques politiques élevés, engageant des moyens considérables et posant des problèmes de gestion financière.» En 2010, les deux délégations ont tenu une séance commune à cet effet.

1.5

Examen de crédits et d'affaires concernant le personnel

Au cours d'années précédentes déjà, la Délégation des finances a plusieurs fois attiré l'attention du Conseil fédéral sur le fait qu'une planification soigneuse aurait permis de faire passer plusieurs demandes de crédit supplémentaire par la voie ordinaire. Dans plusieurs cas, la délégation a notamment reproché aux demandes de crédit de ne pas suffisamment respecter le critère de l'urgence.

En mars 2010, après un certain nombre de difficultés en rapport avec le délai de préavis relatif à de telles demandes, mais aussi en ce qui concerne une remise en temps utile de la documentation nécessaire, la Délégation des finances s'est adressée au Conseil fédéral dans le but de lui faire part des contingences pratiques auxquelles elle est soumise pour traiter les affaires concernées avec le soin requis. Elle a notamment rappelé au Conseil fédéral qu'elle prévoit chaque année un nombre

suffisant de séances pour pouvoir traiter ce genre de requête dans un délai utile. Elle a également énuméré les documents à lui remettre pour qu'elle puisse les examiner et insisté sur les délais à respecter.

Dans sa réponse de fin mai 2010, le Conseil fédéral a assuré la Délégation des finances qu'il prenait ses préoccupations très au sérieux et que, pour lui, le respect des délais revêtait une grande importance. Le 26 mai 2010, le Conseil fédéral a fait parvenir aux départements une instruction les enjoignant à tout mettre en œuvre pour faire passer les demandes de crédit supplémentaire par la voie ordinaire et, à partir de toute de suite, pour faire parvenir à la délégation tous les documents qu'elle avait mentionnés dans sa lettre. Le Conseil fédéral a également donné à la Chancellerie fédérale l'instruction d'envoyer l'ACF correspondant signé à la Délégation des finances, le jour même de la décision.

La Délégation des finances a constaté que, depuis lors, la situation s'est améliorée et que, en règle générale, elle reçoit dorénavant à temps tous les documents dont elle a besoin. La question du respect du critère de l'urgence par les demandes de crédits de paiement urgents est abordée à la section 2.2.

2 Thèmes transversaux

2.1 Personnel

2.1.1 Révision de la loi sur le personnel de la Confédération, compétences de l'Office fédéral du personnel

Comme elle l'avait déjà relevé dans ses rapports d'activité 2008 et 2009, la Délégation des finances apporte son appui à l'Office fédéral du personnel (OFPER). Ce service spécialisé de la Confédération pour les questions de personnel est en effet chargé d'assurer une mise en œuvre cohérente de la politique du personnel et une utilisation efficace des ressources humaines. Il doit également veiller à la bonne orientation des réformes de bases légales.

Eu égard à l'importance de la mission susmentionnée de l'OFPER, la délégation regrette que la révision de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) ait pris du retard. Elle estime que des mesures urgentes doivent être prises dans le domaine de la législation sur le personnel de la Confédération et souhaite une poursuite résolue des travaux de révision. Le Conseil fédéral doit mettre à profit la révision de la LPers – que la chef du département compétent avait promise pour 2011 – pour simplifier et harmoniser les bases légales et renforcer les compétences de l'OFPER.

L'effectif de la Confédération est très hétérogène et les régimes dérogatoires hérités du passé sont nombreux. La question des allocations de vol a notamment donné lieu à des discussions au sein de la Délégation des finances. Versées en vertu de l'ordonnance sur les allocations de vol du DDPS (RS 172.220.111.342.1), ces allocations coûtent à la Confédération quelque 10 millions de francs par an. Le DDPS a prévu de soumettre en 2011 les allocations de vol à un réexamen général. La délégation estime en outre que, dans les autres départements également, il y a trop d'allocations et d'indemnités spéciales fixées dans la LPers, dans l'ordonnance sur le

personnel de la Confédération (OPers) et dans d'autres ordonnances de département. D'une manière générale, la délégation est d'avis que ces régimes dérogatoires doivent être supprimés le plus rapidement possible. Rien ne s'y oppose puisqu'ils se fondent sur l'OPers ou des actes législatifs de rang inférieur et qu'il n'est par conséquent pas nécessaire d'attendre la révision de la LPers.

Le Conseil fédéral a déjà procédé à certaines adaptations de l'OPers en 2010. Il a ainsi supprimé le versement d'une fraction du salaire à laquelle les membres du Corps des gardes-frontière (Cgfr) qui quittent ce dernier avant le congé de préretraite auraient eu droit. La Délégation des finances se félicite de cette adaptation de l'OPers et des analyses que le Conseil fédéral a entreprises dans le cadre du programme de consolidation de la Confédération afin de procéder à un réaménagement général du régime des départs à la retraite anticipée.

La Délégation des finances souhaite que la révision de la LPers avance de manière déterminée. Elle doit permettre de simplifier et d'harmoniser les bases légales et de renforcer les compétences centralisées de l'OFPER. Elle attend en outre que les nombreuses allocations et indemnités spéciales fassent l'objet d'un réexamen dans le cadre de la révision de la LPers.

2.1.2 Evaluation globale des ressources engagées en 2010 dans le domaine du personnel, réorganisations

Dans le domaine du personnel, le Conseil fédéral prend acte des besoins supplémentaires des départements découlant de nouvelles tâches durant l'exercice en cours. Le cas échéant, ce n'est toutefois que dans le cadre du budget, c'est-à-dire en été, qu'il décide d'allouer des postes supplémentaires. En juin 2010, le Conseil fédéral a examiné les demandes de ressources supplémentaires des départements et les a toutes approuvées, ce qui a provoqué une augmentation des dépenses de personnel de 3,7 % au budget 2011.

L'augmentation de l'effectif de l'administration fédérale constatée depuis 2007 ne manque pas d'inquiéter la délégation. Elle attend du Conseil fédéral qu'il limite la croissance des dépenses de personnel au moyen de priorités conséquentes, raison pour laquelle elle se félicite que le DFF ait été chargé de soumettre à un examen le processus d'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel. Elle estime que cet examen doit conduire à la création d'un instrument qui permettra au Conseil fédéral d'influer sur l'évolution de l'effectif de l'administration fédérale suffisamment en amont et de la présenter au Parlement de manière claire et au moyen de comparaisons sur plusieurs années.

Dans son rapport d'activité 2009 déjà, la Délégation des finances avait souligné que, dans l'intérêt d'un soulagement efficace et durable des finances de la Confédération, l'OFPER devait être invité à mettre ses compétences à profit non seulement dans le cadre de l'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel, mais également lors du réexamen des tâches de la Confédération et dans le cadre du programme de consolidation 2010.

La Délégation est en outre d'avis que, lorsqu'il décide de nouvelles tâches, le Parlement doit pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, notamment en ce

qui concerne les besoins de ressources supplémentaires dans le domaine du personnel. Le Parlement ne peut assumer la responsabilité de telles décisions que si les besoins supplémentaires sont établis le plus clairement possible. La délégation a également estimé qu'un réexamen régulier des tâches de la Confédération est indispensable pour pouvoir gérer les ressources dans le domaine du personnel. Malheureusement, les questions relatives aux économies de personnel qui pourraient être réalisées en renonçant à des tâches ou au moyen de processus de travail plus efficaces introduits par des réorganisations au sein de l'administration fédérale demeurent en règle générale sans réponse.

La Délégation des finances est favorable à des mesures concrètes dans le domaine de la gestion des ressources de personnel. Elle a donc prié les Commissions des finances d'examiner, dans le cadre des recommandations pour le budget 2012, dans quelle mesure il serait possible d'y intégrer des critères clairs permettant d'améliorer la gestion du nombre de postes de travail de l'administration fédérale.

La Délégation des finances souscrit au réexamen de l'actuel processus d'évaluation annuelle globale des ressources engagées dans le domaine du personnel. Ce réexamen devra aboutir à la création d'un instrument qui permettra au Conseil fédéral d'influer sur l'évolution de l'effectif de l'administration fédérale suffisamment en amont et de la présenter au Parlement de manière claire et au moyen de comparaisons sur plusieurs années. La délégation estime qu'il est indispensable que le Parlement puisse décider de nouvelles tâches en connaissant le mieux possible les besoins en ressources supplémentaires dans le domaine du personnel.

2.1.3 Rapport 2009 sur le salaire des cadres, mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise

Le rapport annuel sur le salaire des cadres permet à la Délégation des finances d'avoir une vue d'ensemble claire sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération. Au cours de ces dernières années, ce rapport annuel a été amélioré à plusieurs reprises conformément aux souhaits de la délégation, par exemple en ce qui concerne la présentation de la part salariale variable et les commentaires de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Dans ce cadre, la délégation a également invité le Conseil fédéral à assumer la responsabilité qui incombe à la Confédération en sa qualité de propriétaire et d'analyser ses stratégies en ce qui concerne les différences entre les systèmes de rémunération d'entreprises comparables.

De façon générale, le rapport annuel sur le salaire des cadres a atteint un niveau réjouissant. Dans son rapport d'activité 2009, la Délégation des finances s'est félicitée du degré d'information atteint et des efforts entrepris par le Conseil fédéral pour assurer une mise en œuvre rigoureuse des principes inscrits dans l'ordonnance sur les salaires des cadres, dans le commentaire correspondant et dans ses arrêtés.

La Délégation des finances approuve le profil d'exigences type que le Conseil fédéral a établi pour les membres des conseils d'administration des organismes et des entreprises de la Confédération dans le cadre de la mise en œuvre du rapport sur la gouvernance d'entreprise. En janvier 2010, il a chargé les départements de se baser sur ce profil d'exigences type pour établir un profil d'exigences à l'attention de chaque membre de chaque conseil d'administration des organismes et entreprises de la Confédération ressortissant à leur domaine de compétence. Il les a également enjoins à utiliser ces profils spécifiques lors de la préparation des candidatures soumises au Conseil fédéral.

A l'issue de l'examen du rapport 2009 sur le salaire des cadres, la Délégation des finances a estimé que la transparence n'était pas encore suffisante dans le domaine des holdings et des filiales. Elle a donc chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à une évaluation correspondante dans le cadre de son programme annuel 2011. La Délégation estime en outre que la situation concernant les prestations de l'employeur à la caisse de pensions n'est pas non plus satisfaisante. Elle a notamment pris acte du fait que si le Conseil fédéral avait certes défini certains principes pour les prestations annexes, ceux-ci ne s'appliquent toutefois qu'aux membres des conseils d'administration.

La Délégation des finances a donc invité le Conseil fédéral à fixer un plafond raisonnable pour les prestations de l'employeur à la prévoyance professionnelle et à examiner l'opportunité de préciser les prestations annexes et leur limite supérieure dans l'ordonnance sur le salaire des cadres afin d'assurer une pratique homogène et empreinte de retenue pour l'ensemble des cadres.

Dans sa réponse du 19 janvier 2011, le Conseil fédéral indique que, en raison des disparités entre les entreprises et établissements, il avait à dessein renoncé à fixer des critères concrets relatifs à la rémunération ou à la prévoyance professionnelle dans l'ordonnance sur le salaire des cadres. Il a par ailleurs noté que, au besoin, la présentation transparente dans le cadre du rapport annuel sur le salaire des cadres permettait de prendre les mesures nécessaires. Sur un cas d'espèce, le Conseil fédéral a toutefois partagé les réserves de la Délégation des finances en ce qui concerne les prestations de l'employeur à la caisse de pensions et lui a fait savoir que le Département concerné avait été chargé d'examiner la situation de près et de la commenter dans le prochain rapport annuel sur le salaire des cadres. Le Conseil fédéral a en outre précisé que, à son avis, les prestations annexes sont trop hétérogènes pour être définies par un principe simple, raison pour laquelle il estime que la définition de critères généraux ne produirait pas l'effet escompté et que ceux-ci ne seraient pas adaptés à la situation.

Le conseil fédéral a également souligné qu'il s'employait à faire appliquer les dispositions inscrites dans l'ordonnance sur les salaires des cadres et qu'il veillerait à améliorer la coordination entre le rapport annuel sur le salaire des cadres et les rapports sur les objectifs stratégiques.

La Délégation des finances se réjouit de constater que le rapport sur le salaire des cadres a atteint un bon niveau. Elle insiste cependant sur la nécessité d'une pratique la plus homogène possible et empreinte de retenue ce qui concerne la prévoyance professionnelle et les prestations annexes pour tous les cadres.

2.1.4

Réorganisations dans l'administration fédérale et classification des fonctions de cadre correspondantes

En vertu de l'Arrangement sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel conclu entre la Délégation des finances et le Conseil fédéral (Arrangement 2009), les départements sont tenus de soumettre à la surveillance financière concomitante les affaires relatives au personnel suivantes: affectation de postes aux classes de salaire 32 et supérieures ou passage de postes existants dans les classes de salaire 32 ou supérieures, mise à la retraite anticipée d'employés occupant des postes des classes 32 et supérieures dans le cadre de restructurations, primes liées au marché de l'emploi, changement de la dénomination de certaines fonctions en «directeur adjoint» ou «secrétaire général adjoint» et versement d'indemnités de départ supérieures à un salaire annuel pour les postes de toutes les classes de salaire.

En 2010 également, la Délégation des finances a dû se pencher sur de nombreuses propositions de mesures concernant le personnel. Elle a eu l'impression que, lors de réorganisations au sein de l'administration fédérale en particulier, la tendance était aux classements élevés et que, en comparaison horizontale avec d'autres domaines de l'administration fédérale, la rémunération de certaines fonctions de cadre menaçait de s'écarter de l'échelle des salaires. Pour la délégation, la cohérence des classifications des cadres supérieurs est une exigence capitale, raison pour laquelle elle a rejeté un certain nombre de demandes que les départements lui avaient soumises.

La Délégation des finances regrette en outre que, en règle générale, les réorganisations au sein de l'administration fédérale se concentrent sur l'optimisation des processus et de la qualité, mais négligent les économies de personnel qui pourraient être réalisées en renonçant à des tâches ou au moyen de processus de travail plus efficaces. Pour la délégation, il est indispensable de procéder à un réexamen régulier des tâches de la Confédération pour être en mesure de piloter avec efficacité les ressources restreintes de personnel (voir ch. 2.1.2).

Dans son rapport d'activité 2009, la Délégation des finances avait jugé que le nouvel Arrangement 2009 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010) constituait une bonne base qui lui permettra d'exercer une surveillance efficace dans le domaine du personnel. La mise en œuvre de cet arrangement, dans l'ensemble, été satisfaisante. Il n'y a que dans le domaine de la haute surveillance concomitante, c'est-à-dire le domaine dans le cadre duquel les départements concernés doivent soumettre à la délégation les nouvelles dispositions réglementaires relatives au statut du personnel (telles que règlements ou ordonnances sur le personnel) et les modifications apportées à celles-ci avant de présenter leurs propositions au Conseil fédéral, que la Délégation des finances n'a pas été invitée à donner son avis sur tous les cas concernés. Cette nouvelle réglementation s'applique aux entités autonomes de la Confédération dont le personnel est soumis à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) ou dont les dispositions spéciales prévoient des rapports de travail de droit public sous la responsabilité suprême du Conseil fédéral.

En 2010, la Délégation des finances s'est penchée sur de nombreuses mesures individuelles en application de l'Arrangement 2009 sur la surveillance des affaires relatives au droit du personnel. Elle a notamment refusé de donner son assentiment aux propositions de classification de certaines fonctions de cadre qu'elle a jugées trop élevées.

La Délégation des finances demande en outre que, lors de réorganisations au sein de l'administration fédérale, les questions relatives aux économies de personnel qui pourraient être réalisées en renonçant à des tâches ou au moyen de processus de travail plus efficaces soient toujours examinées de manière approfondie et que les résultats de ces examens fassent partie intégrante des demandes de personnel supplémentaire.

2.2 Crédits

2.2.1 Sommet de la Francophonie à Montreux

Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a décidé la candidature de la Suisse pour l'organisation du XII^e Sommet de la Francophonie à Montreux. Le 20 janvier 2010, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a été autorisé à demander au Parlement, dans le cadre du premier supplément au budget 2010, un crédit supplémentaire de 35 millions de francs pour l'organisation de cette manifestation. Étant donné que, à ce moment-là, des engagements avaient déjà été contractés, le Conseil fédéral a également présenté à la délégation une demande de crédit provisoire ordinaire pour un montant de 11,5 millions de francs.

Lors d'un entretien avec des représentants du DFA, la Délégation des finances s'est surtout intéressée aux raisons qui ont motivé cette demande de crédit. Partant du principe que l'urgence ne peut découler que de l'imprévisibilité d'un événement, la délégation a conclu au rejet de la demande du Conseil fédéral. Elle a certes reconnu l'importance d'une telle rencontre internationale pour la Suisse, mais, eu égard au fait que le Conseil fédéral avait pris une décision de principe en septembre 2009 déjà, elle a estimé que le critère de l'urgence n'était pas rempli. Afin de respecter les compétences budgétaires du législatif, la délégation a invité le Conseil fédéral à emprunter la voie ordinaire et à présenter un message urgent au Parlement. Les Chambres fédérales ont examiné le message 10.025 du 9 février 2010 au cours de la session de printemps. Le Parlement a réduit le crédit de 35 millions de francs demandé par le Conseil fédéral de 5 millions de francs. Pour sa part, la Délégation des finances a accordé une avance de 7,5 millions de francs en raison des engagements déjà contractés.

Par la suite, lors de ses séances, la Délégation des finances s'est régulièrement informée auprès du DFAE sur l'avancement du projet, en particulier sur le respect du budget, sur les aspects financiers et contractuels ainsi que sur les mesures de sécurité – en particulier la participation aux frais du canton de Vaud. Après qu'il aura été révisé par le Contrôle fédéral des finances, la Délégation des finances examinera le décompte final du Sommet de la Francophonie en tenant tout particulièrement compte de ces différents aspects.

2.2.2 Procédure Suisse-Libye

Le 20 août 2009, la Suisse et la Libye ont signé un accord afin de résoudre le conflit les opposant. Les deux pays sont convenus de charger conjointement un tribunal arbitral indépendant d'examiner les circonstances de l'incident du 15 juillet 2008 à Genève. Cet accord a certes été suspendu, mais, par décision du 14 avril 2010, le Conseil fédéral a approuvé un plan d'action pour le règlement du conflit avec la Libye. Le premier point de ce plan d'action prévoit également la mise sur pied d'un tribunal arbitral. Le 14 mai 2010, la Suisse et la Libye ont confirmé cette volonté dans la perspective d'un retour des deux ressortissants suisses retenus en Libye. En vertu de cet accord, la Suisse est tenue d'assumer la moitié des frais du tribunal arbitral.

Accordant la plus haute importance à la défense des intérêts de la Suisse dans cette affaire, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a décidé de faire appel à une étude d'avocats disposant d'une grande expérience de l'arbitrage international. Comme la décision relative à l'institution d'un tribunal arbitral n'a été prise que dans le courant du printemps 2010, les coûts estimés à 1 760 000 francs n'avaient pas été portés au budget. Le DFAE a estimé qu'il était impossible de dégager ce montant en procédant par compensation interne.

Au cours de la discussion, la Délégation des finances a notamment voulu savoir si l'inscription de ces charges au budget 2010 n'aurait vraiment pas été possible puisque l'accord du 20 août 2009 prévoyait expressément la mise sur pied d'un tribunal arbitral et si le DFAE ne pouvait réellement pas dégager le montant nécessaire au moyen d'une compensation interne. Lors de sa séance des 24 et 25 juin 2010, malgré son manque de certitudes, la Délégation des finances a fini par donner son aval à la demande de crédit grâce à la voix prépondérante de son président. Ce vote acquis de justesse indique une fois de plus et très clairement qu'il faut absolument éviter de soumettre à la Délégation des finances des demandes à aussi court terme, car elle n'a alors souvent plus la possibilité de les examiner de manière approfondie. L'expérience montre en outre qu'une planification adéquate permet en règle générale de faire passer les demandes de ressources additionnelles extraordinaires par la voie du crédit supplémentaire ordinaire (voir ch. 1.5).

2.2.3 Administration fédérale des contributions, projet INSIEME

Le programme INSIEME porte sur une réorganisation générale des tâches de l'Administration fédérale des contributions (AFC). Le projet INSIEME est le volet informatique du programme éponyme et a pour but de remplacer le système informatique obsolète actuel. Le projet compte cinq étapes qui seront achevées en 2013. La conduite et le contrôle de l'ensemble du projet permettent de s'assurer de son avancement et de garantir la qualité. L'urgence de la mise en œuvre d'INSIEME découle notamment des risques croissants inhérents aux systèmes obsolètes en exploitation et du fait que la nouvelle orientation des processus de l'AFC implique un soutien technologique étendu. L'AFC s'attend en outre à des gains d'efficacité importants et à ce que l'amélioration qualitative des contrôles effectués en fonction des risques engendre une augmentation considérable des recettes.

L'AFC avait inscrit 22,8 millions de francs au budget 2010 pour INSIEME. La modification de la planification n'ayant toutefois pu être achevée qu'au printemps 2010, il n'a pas été possible d'y inscrire l'augmentation de 12,2 millions de francs qui en a découlé, ce qui a motivé la demande d'un crédit provisoire ordinaire de 8 millions de francs.

La Délégation des finances a discuté de cette demande de crédit pour la première fois lors de sa séance de fin juin 2010. La demande avait été présentée juste avant la séance et il manquait un certain nombre d'informations indispensables pour que la délégation puisse procéder à une évaluation fondée de la demande. De plus, l'AFC ayant indiqué que les moyens inscrits au budget 2010 permettaient d'assurer le financement du projet INSIEME jusqu'au mois de septembre 2010, la Délégation des finances a décidé de reporter sa décision à sa séance des 9 et 10 septembre 2010. Lors de la discussion avec des représentants de l'AFC, elle s'est informée en détail sur les raisons expliquant les coûts supplémentaires du projet et l'urgence de la demande. La Délégation des finances a finalement estimé que le critère de l'urgence était rempli et a accordé les 8 millions de francs demandés.

A l'instar d'autres projets de grande envergure (tels que l'Euro 2008 ou les expositions universelles), la Délégation des finances suivra le projet INSIEME de près en examinant les rapports d'étape de près, en particulier sous l'angle de l'efficacité du contrôle de gestion du projet. Elle accordera en outre une attention particulière au caractère économique du projet invoqué et plus particulièrement à la réalisation des gains d'efficacité pouvant aller jusqu'à 200 millions de francs par an selon les estimations de l'AFC. Celle-ci remettra le premier rapport d'étape dans le courant de l'été 2011.

2.2.4 Accord d'entraide administrative entre la Suisse et les Etats-Unis

Aux termes de l'accord du 19 août 2009 entre le Conseil fédéral et le gouvernement des Etats-Unis concernant une demande d'entraide administrative de l'US Internal Revenue Services relative à UBS SA, la Confédération s'est engagée à traiter la demande d'entraide administrative des Etats-Unis en l'espace de 360 jours, ce qui implique pour l'Administration fédérale des contributions (AFC) de prononcer quelque 4500 décisions finales dans ce délai. Pour respecter cet engagement, l'AFC a, dans le courant de l'automne 2009, mis en place une organisation de projet spécifique, constituée d'une direction de projet, de juristes, de réviseurs et de collaborateurs de secrétariat. Le budget 2010 n'affectait aucune ressource à ce projet. Etant donné que les crédits budgétaires accordés ne permettaient pas de procéder aux paiements contractuels qui allaient échoir durant l'hiver et le printemps 2010, l'AFC a demandé divers crédits supplémentaires pour un montant total de 25,7 millions de francs, dont un crédit provisoire de 10 millions de francs pour couvrir les charges de conseil.

Lors d'une discussion avec des représentants de l'AFC, la Délégation des finances a approfondi la question de la nécessité de la demande d'un crédit provisoire. Elle a constaté que pour des raisons chronologiques, il n'aurait en effet pas été possible de demander les fonds nécessaires en passant par la voie ordinaire du budget. La délégation a toutefois estimé qu'il aurait été possible d'annoncer ces demandes aux Commissions des finances à la fin de l'automne 2009 déjà. Au cours de ces derniè-

res années, cette manière de procéder a été plusieurs fois appliquée dans des cas justifiés (voir notamment le ch. 3.7.2 du présent rapport). La Délégation des finances a également pris acte du fait que l'AFC aurait elle aussi privilégié cette manière de faire et que c'est l'Administration fédérale des finances (AFF) qui s'y est opposée. A l'occasion, la Délégation des finances se penchera avec l'AFF sur la question des annonces complémentaires au budget. Sur le fond, il n'y avait pas lieu de contester la demande du crédit provisoire pour les charges de conseil.

2.2.5 Crédits de personnel

Le 1^{er} septembre 2010, le Conseil fédéral a demandé deux crédits supplémentaires urgents d'un montant total 27,8 millions de francs pour le personnel de l'administration fédérale. L'une de ces demandes concernait le domaine de la défense (18,79 millions de francs), l'autre l'Administration fédérale des douanes (AFD 9 millions de francs). Le Conseil fédéral a justifié la nécessité de ces crédits provisoires en invoquant le fait qu'une approbation par le Parlement dans le cadre du second supplément au budget arriverait trop tard. Sur le fond, le Conseil fédéral a mentionné que, dans ces deux domaines, les réductions de postes planifiées n'avaient pas pu être réalisées dans la mesure prévue.

Lors d'un entretien avec des représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER) et de l'Administration fédérale des finances (AFF), la Délégation des finances s'est informée de manière détaillée sur les raisons ayant motivé ces deux demandes de crédit. Elle a en particulier voulu savoir pourquoi le domaine de la défense et les douanes se sont retrouvés dans une telle situation, comment l'OFPER surveille les crédits de personnel et pourquoi le Conseil fédéral n'a pas pu demander ces crédits par la voie ordinaire du second supplément au budget. La délégation s'est également renseignée sur les répercussions d'un éventuel rejet de ces deux demandes. En résumé, la Délégation des finances a constaté que l'OFPER suit l'évolution des crédits alloués à la rétribution du personnel mensuellement et parvient à identifier les domaines posant problème de manière rapide et fiable. Fort de son expérience des années précédentes, l'OFPER aurait dû se rendre compte à la fin du mois d'août 2010 que le solde de crédit probable à fin novembre 2010 ne suffirait pas à payer les salaires du mois de décembre. En raison de la complexité et de l'intrication des processus, il fallait pouvoir disposer des liquidités nécessaires au plus tard le 7 décembre pour pouvoir garantir un versement régulier des salaires de décembre. Une approbation par le Parlement dans le cadre du second supplément au budget serait donc arrivée trop tard et aurait risqué de bloquer l'ensemble du traitement des salaires.

Pour ce qui concerne la situation dans le domaine de la défense, la Délégation des finances a pu constater que les ressources supplémentaires réclamées sont dues au fait que les réductions de postes réalisées en 2010 ont été inférieures aux réductions planifiées. Fin mars 2010, pour garantir les prestations de l'armée, le chef du DDPS a décidé de reporter la réduction de postes et de financer les capacités en personnel concernées. Quant aux douanes, le taux de fluctuation du personnel a été très faible à cause de la situation conjoncturelle, raison pour laquelle elles comptaient en août 2010 un sureffectif structurel de 77 collaborateurs. Les représentants de l'OFPER et de l'AFF ont souligné qu'il a été possible dans les deux domaines de réaliser les mesures d'économies de 1 % inscrites par le Parlement au budget 2010.

Pour la Délégation des finances, ces deux demandes de crédits supplémentaires confirment qu'il est indispensable d'accorder la plus grande attention à l'augmentation de l'effectif de l'administration fédérale observée depuis quelques années (voir ch. 2.1.2). Ce qui gêne la délégation dans ces deux cas d'espèce, c'est que des raisons techniques et des problèmes de délais ont empêché que la demande de moyens supplémentaires soit traitée en procédure ordinaire, c'est-à-dire dans le cadre du second supplément au budget. Elle a donc invité le Conseil fédéral à l'avertir suffisamment tôt lorsqu'il constate d'éventuelles difficultés dans le domaine des crédits destinés au personnel de l'administration fédérale. La chef du Département fédéral des finances (DFF) s'est engagée à lui remettre chaque année, à la fin du premier semestre, un rapport correspondant qui permettra d'apprécier avec précision la situation des crédits lors d'un entretien avec l'OFPER.

La Délégation des finances souscrit entièrement à l'évaluation régulière et détaillée de la situation des crédits destinés au personnel de l'administration fédérale au moyen de rapports périodiques pertinents. En 2011, elle accordera une attention particulière au respect du budget afin d'éviter les crédits supplémentaires autant que faire se peut.

2.2.6   Autres crédits

Les demandes de crédit susmentionnées mises à part, la Délégation des finances a dû se pencher sur quatre autres demandes d'un montant total de 14,3 millions de francs: Office fédéral du personnel (OFPER) 2 200 000 francs (prestations de l'employeur à Publica) Swissmint, 4 500 000 francs (matières premières pour la fabrication de monnaies) Office fédéral de l'énergie (OFEN), 7 000 000 francs (versement d'indemnités suite à un arrêt du Tribunal fédéral) Assemblée fédérale, 617 500 francs (rétribution du personnel, rémunération d'heures supplémentaires).

Ainsi, durant l'exercice 2010, la Délégation des finances a été appelée à se pencher sur dix demandes de crédit avec incidence financière pour un montant total d'environ 69,3 millions de francs. Ce montant est inférieur à la moyenne des années précédentes.

La Délégation des finances est persuadée que le nombre restreint de crédits supplémentaires urgents demandés en 2010 est le résultat de son attitude ferme et critique. Elle constate néanmoins que les demandes de crédits supplémentaires sont souvent présentées très tardivement. Elle continuera donc de veiller à limiter les crédits provisoires aux cas imprévisibles et urgents. L'exemple du Sommet de la Francophonie montre que, en règle générale, il est possible de permettre au Parlement de se prononcer sur les demandes de crédit.

Evolution des crédits supplémentaires* avec incidence financière octroyés de 2001 à 2010

Année	Crédits supplémentaires (en mio de francs)	En % par rapport au budget	Approuvés par la Délégation des finances (en mio de francs)	En % du montant total des crédits supplémentaires	Restes de crédits (en mio de francs)
2001	2968	6,1	a) 1925	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	b) 7194	98	1276
2008	6554	11,5	c) 6137	94	805
2009	d) 593	1,0	103	17	2136
2010	396	0,6	69	17	1495

* sans report de crédit à partir de 2007

a) dont 1,248 mia de francs pour l'aviation civile

b) dont 7,038 mia de francs pour le produit de la vente d'or

c) dont 6 mia de francs pour le renforcement des fonds propres de l'UBS

d) sans la deuxième phase des mesures de stabilisation (710 mio de francs)

2.3

Autres thèmes transversaux

2.3.1

Gestion des risques de la Confédération

Les tâches qui incombent à l'administration fédérale exposent la Confédération à toute une série de risques. La réalisation de certains événements préjudiciables peut avoir des conséquences financières très lourdes. La Délégation des finances avait donc décidé, en 2008, de faire de ce sujet l'un des points forts de son activité. Elle en a discuté à diverses occasions avec les chefs des départements et s'est régulièrement informée auprès de représentants du Département fédéral des finances (DFF) sur la situation en matière de gestion des risques ainsi que sur de possibles améliorations. Les Commissions de gestion (CdG) se penchent également sur la gestion des risques depuis un certain temps déjà en raison de l'importance du sujet. En juin 2009, elles ont mis sur pied le groupe de travail «Rapports sur les risques à l'attention Conseil fédéral» qui s'occupe de ce dossier. Pour éviter les chevauchements dans l'exercice de la haute surveillance sur ce domaine qui est également délicat et important du point de vue financier, un membre de la Délégation des finances a été invité à siéger au sein de ce groupe de travail des CdG.

Le groupe de travail s'est entretenu à de nombreuses reprises avec des responsables des risques des départements et des experts externes. Il a également pris en compte les résultats d'un examen transversal effectué par le Contrôle fédéral des finances (CDF) en 2008. Les résultats des investigations du groupe de travail ont été repris dans le rapport des CdG du 28 mai 2010 qui répertorie les problèmes identifiés,

présente les améliorations effectuées et fait le bilan des lacunes encore à combler. Le rapport contient six recommandations à l'attention du Conseil fédéral. Les CdG lui ont en particulier recommandé de renforcer l'approche descendante, de fixer des critères d'appréciation des risques homogènes, de veiller à ce que toutes les unités administratives utilisent le même outil pour la gestion des risques et de prendre des mesures afin que les risques transversaux soient identifiés et présentés dans les rapports périodiques.

Le 18 août 2010, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport des CdG et, le 24 septembre 2010, il a édicté de nouvelles directives en matière de politique de gestion des risques. Dans la réponse qu'elles ont adressée au Conseil fédéral au milieu du mois de novembre 2010, les CdG ont exprimé leur satisfaction au sujet de son avis du 18 août 2010. Elles ont cependant relevé qu'il faudra du temps pour atteindre les objectifs décrits dans les directives du 24 septembre 2010. Le groupe de travail des CdG a donc prévu de se pencher de manière approfondie sur le rapport sur les risques 2010 dans le courant du printemps 2011. Il prévoit en particulier d'aborder avec le Conseil fédéral la gestion de certains risques particuliers tels que les risques qui n'entrent pas dans la catégorie des risques de sécurité classiques ou qui concernent plusieurs départements.

Pour sa part, la Délégation des finances continuera d'accorder une attention particulière aux aspects financiers de la gestion des risques.

2.3.2 Examen des tâches

En juin 2004, le Conseil fédéral a demandé au Département fédéral des finances (DFF) d'examiner l'opportunité d'instituer un groupe de travail chargé de présenter des solutions visant une réduction notable des tâches pour toutes les activités de la Confédération. Fin août 2005, il a arrêté les objectifs généraux et la stratégie de base de l'examen des tâches et fin avril 2006, il a fixé des objectifs quantitatifs généraux. Par la suite, la Délégation des finances s'est régulièrement informée auprès du chef du DFF sur l'avancement de ce projet ambitieux. Depuis lors, elle a abordé le sujet dans plusieurs de ses rapports d'activité annuels, la dernière fois dans son rapport d'activité 2009 (ch. 2.3.2). A cette occasion, la délégation avait déploré le remplacement de la stratégie d'examen des tâches initiale et les modifications successives du calendrier. Elle avait également annoncé son intention de suivre la mise en œuvre du projet dans le cadre des budgets de la Confédération.

Le 1^{er} septembre 2010, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au programme de consolidation 2012–2013 (PCO). Ce message propose une trentaine de mesures découlant du réexamen des tâches dont le potentiel d'économies s'élève à 526 millions de francs pour 2012 et à 622 millions de francs pour 2013. Toutefois, le 13 janvier 2011, invoquant l'évolution positive des recettes de la Confédération, le Conseil fédéral a estimé qu'«on pourrait donc [...] renoncer au train de mesures IV «Réexamen des tâches»» (communiqué de presse du DFF du 13 janvier 2011). Le même jour, la Commission des finances du Conseil des Etats a décidé de proposer à son conseil de ne pas entrer en matière sur le PCO, ce qui a amené la Délégation des finances à s'informer une nouvelle fois sur l'avancement du projet lors de sa séance

de début février 2011. A cette occasion, elle a pris acte du fait que le Conseil fédéral maintenait l'examen des tâches et disposait d'un plan de mise en œuvre détaillé (mesures et jalons). Le DFF a souligné que si certaines mesures peuvent être rapidement mises en œuvre, d'autres (comme la réforme des rentes) nécessiteront encore beaucoup de temps du fait de leur importance politique. Le Conseil fédéral rendra compte de manière plus approfondie de l'état du projet et de la suite des travaux dans le cadre de l'examen du compte d'Etat 2010.

La Délégation des finances estime qu'il est inacceptable qu'au bout de presque sept ans, le projet d'examen des tâches ne soit pas plus avancé. Elle demande au Conseil fédéral d'assumer son rôle de conduite, d'adopter un calendrier contraignant et de veiller à ce qu'il soit respecté.

2.3.3 Gestion des contrats

En 2007, le Conseil fédéral a lancé le projet «Contrôle de gestion stratégique des acquisitions». Outre la mise en place d'une statistique centralisée des achats, la rationalisation du processus d'achat et le renforcement de la formation initiale et de la formation continue, le projet, placé sous l'égide du Département fédéral des finances (DFF), avait également pour but de fixer les exigences minimales en matière de gestion opérationnelle des contrats et de définir contrôle de gestion stratégique des achats. Dans le courant de 2008, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) a repris les commandes du développement de normes régissant la gestion des contrats en raison des demandes concrètes directement présentées par divers services de la Confédération. Mi-mai 2009, les travaux correspondants ont été intégrés au projet transversal portant sur la gestion des contrats au sein de l'administration fédérale. L'introduction de normes régissant la gestion des contrats propres à l'administration fédérale est au cœur de ce projet que le Secrétariat général du DFF poursuit depuis lors de façon autonome.

Selon le Secrétariat général du DFF, tous les départements adhèrent aux normes minimales définies dans le cadre de ce projet auquel ont été associés des représentants de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC), de l'Administration fédérale des finances (AFF), de la Commission des achats de la Confédération (CA) et du Comité de pilotage pour les processus de soutien. Les premiers appels d'offres OMC ont déjà été effectués.

En juin 2010, la Délégation des finances a pris connaissance d'une revue de projet effectuée à un stade précoce par le Contrôle fédéral des finances (CDF) à la demande de la direction du projet. Sur la base de son analyse, réalisée à partir des documents qui avaient été mis à sa disposition, le CDF a conclu que l'intégration des normes dans la stratégie en matière de processus de soutien de l'USIC et dans l'environnement NMC de la Confédération n'avait pas été établie de manière concluante et qu'il n'avait pas été démontré que les normes de la Confédération en la matière étaient largement appliquées par les offices. Il a en outre précisé à l'attention de la Délégation des finances que, dans son avis sur la revue de projet, la direction du projet transversal portant sur la gestion des contrats au sein de l'admini-

nistration fédérale avait indiqué que la documentation mise à la disposition du CDF était incomplète.

De l'avis du Secrétariat général du DFF, les normes développées pour la gestion des contrats de l'administration fédérale ont pu être intégrées avec succès dans l'environnement et les systèmes NMC. La Délégation des finances est toutefois d'avis qu'il serait indiqué de charger le CDF de procéder à un nouvel examen de certains aspects de la gestion des contrats, en particulier de sa mise en œuvre par les divers services de l'administration fédérale.

2.3.4 Adjudication de mandats à des experts externes

Au cours de l'été 2010, appelée à examiner un cas particulier, la Délégation des finances s'est penchée sur la question de l'adjudication de mandats à des experts et consultants externes sans appel d'offres conforme à la loi fédérale sur les marchés publics (LMP). En outre, les CdG lui avaient également posé un certain nombre de questions en rapport avec l'adjudication par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de mandats à des experts externes. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) répondra à ces questions d'ici au troisième trimestre 2011. Par ailleurs, la Délégation des finances a demandé au Conseil fédéral de lui fournir une vue d'ensemble sur les mandats d'experts adjugés de gré à gré en 2009 et en 2010, dont le montant dépassait le seuil fixé. Dans sa réponse du 12 janvier 2011, le Conseil fédéral reconnaît que, eu égard au nombre de ces mandats, il est indispensable de prendre des mesures, ce qu'il s'est engagé à faire après avoir procédé à une analyse plus approfondie. Il a aussi indiqué qu'il envisageait d'examiner la coordination des achats à l'échelon de la Confédération et rappelé qu'un système de gestion des contrats informatisé sera bientôt mis en service (voir ch. 2.3.3), ce qui, à l'avenir, facilitera grandement les évaluations dans le domaine des achats.

Durant l'automne 2010, la Délégation des finances a pris acte d'un rapport d'audit transversal du CDF portant sur les achats effectués par cinq secrétariats généraux. Dans le cadre de son examen, le CDF a relevé que les secrétariats généraux concernés n'ont que partiellement respecté les dispositions du droit des marchés publics, en particulier en ce qui concerne l'achat de services. Il a notamment constaté que l'analyse des besoins était insuffisante, que leur formulation était incomplète et que l'identification des risques et leur surveillance n'étaient pas assez systématiques. Le CDF a aussi noté que les secrétariats généraux examinés n'accordaient pas suffisamment d'importance aux quatre principes de la LMP – transparence, rentabilité, traitement de tous les soumissionnaires sur un pied d'égalité et renforcement de la concurrence. Il a estimé que les directives et dispositions en vigueur ne sont pas suffisamment observées, ne sont pas connues de tous les adjudicateurs, sont en partie dépassées, incomplètes ou manquent de précision et jugé que les connaissances du droit des marchés publics des personnes qui adjugent les marchés sont en règle générale incomplètes. Le CDF a néanmoins constaté que les projets conduits de manière centralisée géraient leurs achats de manière plus efficace.

Lors de l'appréciation des résultats de l'audit transversal du CDF, il faut tenir compte du volume relativement faible des achats annuellement effectués par les secrétariats généraux examinés (pas tout à fait 20 millions de francs au total). Toutefois, eu égard au rôle d'exemple et à la fonction de direction des secrétariats généraux, la délégation a estimé que les résultats de l'audit du CDF posent problème.

La Délégation des finances a invité le Département fédéral des finances (DFF) à lui présenter un rapport sur les résultats de l'analyse plus approfondie et les mesures prévues. Elle est d'avis que les secrétariats généraux doivent garantir le respect des dispositions du droit des marchés publics. Elle se félicite de la bonne volonté de ces secrétariats qui sont disposés à prendre au plus vite les mesures qui s'imposent.

La Délégation des finances continuera de se pencher sur les marchés publics – en particulier sur l'adjudication de mandats à des experts externes – et suivra de près l'évolution au sein des départements.

3 Contrôles effectués par département

3.1 Autorités et tribunaux

Pas de remarques

3.2 Département fédéral des affaires étrangères

3.2.1 Candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU

Lors de l'examen du rapport 2007 du 15 juin 2007 sur les relations avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse, des questions ont été soulevées au Parlement concernant la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. En réponse à ces questions, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a présenté les implications d'une éventuelle candidature suisse à moyen terme au Conseil de sécurité dans son rapport du 25 novembre 2008 établi à l'attention des Commissions de politique extérieure (CPE). Après l'examen du rapport par les CPE, le DFAE a, le 22 février 2010, rendu un rapport complémentaire portant plus particulièrement sur les avantages d'une telle candidature pour la Suisse et sur les inconvénients auxquels il faudrait s'attendre dans d'autres domaines (bons offices, relations bilatérales). Dans ce rapport complémentaire, le DFAE a estimé qu'il faut compter que l'entrée de la Suisse au Conseil de sécurité entraînerait la création d'environ 10 à 15 postes supplémentaires (diplomates et de collaborateurs scientifiques).

Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport complémentaire mi-avril 2010. Il a annoncé qu'il se baserait sur l'avis des CPE pour statuer, avant fin 2010, sur l'inscription de la Suisse sur la liste de candidatures. Lors de sa séance de fin juin 2010, la Délégation des finances a notamment discuté des charges et des postes supplémentaires mentionnés dans le rapport complémentaire susmentionné. Elle a

estimé qu'un effectif supplémentaire de 10 à 15 personnes était étonnamment élevé. Elle a pris bonne note du fait que le DFAE n'excluait pas de compenser ces charges de personnel supplémentaires en réaffectant des ressources à l'origine prévues pour des domaines moins prioritaires. La Délégation des finances est clairement d'avis qu'il sera indispensable d'accorder la plus grande attention à l'aspect des charges et des postes supplémentaires lors de l'examen parlementaire du dossier. Les charges supplémentaires devront impérativement être limitées au strict nécessaire et, dans la mesure du possible, compensées par des mesures internes et temporaires.

Entre-temps, c'est-à-dire le 12 janvier 2011, le Conseil fédéral a décidé d'inscrire la candidature de la Suisse pour un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU en 2023/2024. Il est de l'avis qu'un siège au Conseil de sécurité est compatible avec la neutralité de la Suisse et lui offrirait un tremplin pour la défense de ses intérêts dans le domaine de la promotion de la paix en soulignant son rôle de médiateur et de bâtisseur de ponts entre les pays.

Pour la Délégation des finances, il sera indispensable, lors des délibérations parlementaires, d'accorder la plus grande attention à l'aspect des coûts découlant de la participation de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Les charges supplémentaires devront impérativement être limitées au strict nécessaire et, dans la mesure du possible, compensées par des mesures internes et temporaires.

3.2.2 Visite d'information auprès de la Division aide humanitaire et Corps suisse d'aide humanitaire de la Direction pour le développement et la coopération

Au cours de ces dernières années, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises penchée sur l'organisation, les méthodes de travail et les ressources financières de la Direction pour le développement et la coopération (DDC). A cet égard, il convient de rappeler l'entretien du mois de novembre 2008 avec la chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le nouveau directeur sur la réorganisation de la DDC ainsi que la visite d'information que la sous-délégation 2 a effectuée auprès de la DDC en février 2009. Dans son rapport d'activité de la même année, la Délégation des finances a annoncé qu'elle continuera de s'intéresser à la réorganisation de la DDC et qu'elle gardera un œil particulièrement attentif sur le contrôle de gestion.

C'est dans ce contexte que, fin août 2010, la sous-délégation 1 a procédé à une visite d'information auprès de la Division aide humanitaire et Corps suisse d'aide humanitaire (CSA). Bien qu'elle se soit penchée de manière approfondie sur la DDC au cours de ces dernières années, la Délégation des finances ne s'était jusqu'ici jamais intéressée à l'aide humanitaire. Les membres de la délégation ont profité de leur visite pour s'informer plus précisément sur les méthodes de travail, les aspects financiers et les instruments de contrôle des projets de l'aide humanitaire de la Confédération.

Des responsables de la DDC et de l'aide humanitaire ont donné aux membres de la sous-délégation une vision complète des défis, des champs d'activité, des structures

et des méthodes de travail de l'aide humanitaire. Ils leur ont également fait part des expériences récentes dans le cadre de l'intervention après le séisme en Haïti qui a coûté environ 12 millions de francs. La discussion a toutefois essentiellement porté sur la situation financière de l'aide humanitaire de la Confédération. En 2009, le budget de cette dernière s'élevait à environ 300 millions de francs et atteignait un cinquième de l'ensemble du budget de la DDC. Selon les responsables entendus, la latitude financière de l'aide humanitaire est relativement restreinte. Outre les engagements permanents en faveur du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des Nations Unies (ONU), qui lient pratiquement deux tiers du budget, la marge de manœuvre pour les contributions à des programmes d'organisations partenaires (notamment des engagements en faveur des œuvres d'entraide suisses) et les actions directes est donc limitée à 100 millions de francs par an. Bien que déjà alloué à diverses organisations dans le cadre des engagements multilatéraux, un montant de 10 millions de francs est retenu chaque année pour disposer d'une certaine latitude financière qui permettrait d'intervenir en cas de catastrophe à la fin de l'année. A cet égard, le Département fédéral des finances (DFF) a ordonné à la Division aide humanitaire et CSA de renoncer, jusqu'à nouvel avis, à demander des crédits additionnels, ce qui, selon les responsables susmentionnés, constitue une difficulté considérable.

La sous-délégation a également abordé le sujet du contrôle de gestion de l'aide humanitaire de la Confédération. Elle a pu constater que la DDC dispose de nombreux instruments (tels que programmes annuels, monitoring financier, audits internes régulièrement effectués par la centrale ou par des tiers) qui lui permettent de vérifier le respect des objectifs stratégiques et annuels, de contrôler les résultats sur place et de surveiller l'utilisation effective des ressources financières et en personnel à tous les échelons.

A la lumière des explications satisfaisantes qu'elle a reçues, la sous-délégation s'est félicitée de sa visite auprès de la Division aide humanitaire. Elle est convaincue que la gestion efficace des finances et les contrôles régulièrement effectués garantissent une utilisation opportune et efficace des moyens limités affectés à l'aide humanitaire. La Délégation des finances souscrit en particulier au système de milice très flexible de l'aide humanitaire de la Confédération. Elle a également pu constater que la réorganisation des structures de la DDC, qui a essentiellement touché la coopération au développement, n'a eu que des répercussions limitées sur l'effectif de l'aide humanitaire.

La Délégation des finances se félicite de l'utilisation efficace des ressources financières limitées de l'aide humanitaire de la Confédération. Elle se réjouit en particulier de la grande efficacité des divers instruments de contrôle financiers présentés par les responsables de la Division aide humanitaire et CSA.

3.2.3 Expositions universelles

1. Exposition universelle 2010 à Shanghai

Forte de ses expériences lors d'EXPO 02 et de diverses expositions universelles précédentes (comme Hanovre et Séville), la Délégation des finances avait décidé, en 2006 déjà, de suivre le projet suisse pour l'exposition universelle 2010 à Shanghai. Les discussions à intervalles réguliers avec les responsables du projet ont avant tout porté sur la stratégie de financement et le respect du crédit adopté par le Parlement. La Délégation des finances a constaté que le projet était d'une manière générale conduit avec professionnalisme. Elle a toutefois estimé qu'il était nécessaire de compléter les «Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération», entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003, par un guide détaillé spécifique à la participation aux expositions universelles. Elle a invité Présence Suisse à rédiger un tel guide à l'issue de l'exposition universelle de Shanghai. Ce dernier devrait être achevé avant la fin de l'été 2011.

Lors de sa séance de la fin du mois de novembre 2010, la Délégation des finances a pris acte du fait que si les dépenses pour l'exposition de Shanghai vont probablement respecter le cadre budgétaire fixé par le Parlement, les recettes de parrainage n'ont en revanche pas atteint l'ampleur attendue, notamment en raison de la crise économique et de projets propres de certaines villes. Etant donné que la contribution de la Confédération est plafonnée à 16 millions de francs, Présence Suisse doit puiser dans ses propres ressources pour compenser le découvert. Pour cette raison, mais aussi parce que des contributions de parrainage confirmées n'avaient pas encore été versées, Présence Suisse a, l'année passée, avancé quelque 2,5 millions de francs prélevés sur son budget.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examinera le décompte final dans le courant de 2011 avant de le transmettre à la Délégation des finances pour qu'elle en prenne acte.

2. Exposition universelle 2015 à Milan

En mai 2010, le Conseil fédéral a décidé la participation de la Suisse à l'exposition universelle 2015 à Milan. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a été autorisé à demander une augmentation du plafond de dépenses de 900 000 francs (400 000 francs à la charge du budget 2011 et 500 000 francs dans le cadre du plan financier 2012). Un crédit d'engagement de 23,1 millions de francs sera demandé pour assurer le financement du projet au cours des années suivantes. Le DFAE a prévu une participation des communes et des cantons, mais aussi des milieux économiques à hauteur de 8 millions de francs. Ces prestations réduiraient d'autant la contribution de la Confédération. Le message relatif à la demande de crédit pour cette exposition universelle sera probablement soumis au Parlement début 2012.

La Délégation des finances estime qu'il est important que la Suisse participe à l'exposition universelle de Milan, notamment pour son économie, et se félicite que le Conseil fédéral se soit penché sur cet objet. L'expérience montre en effet qu'il est très important de fixer très tôt déjà le concept et les orientations d'un tel projet pour pouvoir commencer le plus rapidement possible à trouver les parrainages indispensables. La Délégation des finances accompagnera cet objet de très près, notamment en prenant connaissance des rapports de situation qui lui seront remis périodiquement. Il ressort des observations faites lors de manifestations organisées au cours de ces dernières années que les contributions des milieux économiques sont réguliè-

ment surestimées. C'est pour cette raison que la Délégation des finances accordera une attention toute particulière aux parrainages et à leurs répercussions sur le budget global du projet et sur la contribution fédérale.

La Délégation des finances suivra cet objet de très près en prenant connaissance des rapports de situation qui lui seront remis périodiquement et des discussions régulières avec les responsables du projet.

3.3 Département fédéral de l'intérieur

3.3.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique

Début septembre 2010, la sous-délégation 3 de la Délégation des finances a effectué une visite d'information auprès de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). A cette occasion, elle s'est en particulier penchée sur la pratique actuelle en matière de fixation et d'approbation des primes de l'assurance obligatoire des soins ainsi que sur les mesures du Conseil fédéral visant à renforcer la surveillance des assureurs-maladie.

Le but de la procédure d'approbation des primes est de garantir que celles-ci soient justifiées par rapport aux coûts auxquels les assureurs doivent faire face durant l'année de calcul. La Délégation des finances s'est penchée sur cette problématique en 2009 déjà (voir rapport d'activité 2009, ch. 3.3.3). Elle estime que la pratique de l'autorité de surveillance en matière de contrôle et d'approbation des primes a atteint ses limites. La complexité du système – due notamment aux nombreux modèles offerts (choix de la franchise, modèles HMO, modèles de soins intégrés, etc.), aux nombreuses combinaisons possibles et aux changements fréquents d'assurance-maladie – compromet l'efficacité de l'activité de contrôle. La délégation est d'avis qu'il faut simplifier le système des primes pour rendre le régime d'autorisation plus efficace et plus transparent. Elle propose en outre la création de régions de primes homogènes et se réjouit de constater que le Conseil fédéral y est favorable.

Lors de la visite d'information, la sous-délégation 3 a également abordé la question des mesures visant à renforcer la surveillance des assureurs-maladie. Les responsables de l'OFSP ont souligné que la LAMal en vigueur date de 1994 et ne répond plus aux exigences actuelles dans le domaine de la surveillance. Ils ont rappelé que, en mai 2010, le Conseil fédéral avait autorisé une extension substantielle de l'activité de surveillance dans ce domaine pour permettre à l'OFSP de remplir sa mission avec plus d'efficacité et de transparence. La Délégation des finances souscrit à ces mesures, en particulier à la disposition qui prévoit d'obliger les assureurs à fixer leurs réserves minimales légales en tenant mieux compte des risques.

La discussion a aussi porté sur la situation tendue en matière d'effectif de l'OFSP. Pour la Délégation des finances, il est indispensable que l'office dispose des ressources nécessaires et puisse recourir aux compétences dont il a besoin pour ses activités de contrôle et de surveillance. Lorsque l'effectif est restreint, il est essentiel de définir un ordre de priorités clair pour les tâches à effectuer et de répartir en conséquence les collaborateurs entre les divers domaines concernés.

En novembre 2010, la Délégation des finances a également pris acte du rapport du CDF sur le TARMED. Elle a trouvé pertinente l'analyse de situation de la structure tarifaire en vigueur pour les prestations médicales ambulatoires et estimé que les recommandations du CDF méritent d'être examinées. Elle a invité tous les partenaires concernés à se joindre à la discussion politique en y apportant des propositions concrètes et pertinentes élaborées à partir des constatations du CDF.

La Délégation des finances est favorable à une simplification du système des primes pour rendre la surveillance dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins plus efficace et plus transparente. Elle se félicite par conséquent de l'orientation générale donnée par le DFI, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la surveillance exercée sur les assureurs-maladie.

3.3.2   Domaine des EPF: gestion immobilière

Dans le courant de l'été 2010, la Délégation des finances a pris acte d'un rapport du CDF sur la gestion immobilière de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), en particulier sur le déroulement du projet immobilier Rolex Learning Center. A ce sujet, la délégation a discuté de la problématique des contributions financières de tiers (parrainages ou donations) aux coûts de construction d'immeubles nécessaires à l'exploitation. Ces contributions permettent certes d'alléger le budget d'investissement, mais les frais d'entretien et d'exploitations incombent en tous les cas à l'EPF.

La Délégation des finances s'est entretenue de ces questions avec le chef du département concerné. Ce dernier a expliqué que les institutions du Domaine des EPF, en particulier l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) et l'EPFL, connaissent une croissance continue, ce qui place la gestion immobilière du Domaine des EPF devant un grand défi. Outre un besoin accru en surfaces, le Domaine des EPF doit également adapter des surfaces existantes à de nouveaux besoins. Le chef du DFI a aussi souligné que le portefeuille immobilier doit respecter les objectifs de durabilité de la Confédération et que le maintien de la valeur et de la fonction des immeubles doit être assuré au moyen d'un entretien régulier. Il a rappelé que le Domaine des EPF investit chaque année quelque 250 à 300 millions de francs dans les immeubles dont environ 65 % sont couverts par le crédit d'investissement de la Confédération, 30 % par les contributions des institutions au financement des installations d'exploitation et 5 % par des tiers. Le chef du DFI a encore précisé que les institutions du Domaine des EPF s'efforcent avec succès de trouver des financements externes supplémentaires pour remplir leur mandat de prestations. Le rapport entre les investissements qui augmentent la valeur du parc immobilier (nouvelles constructions) et ceux qui assurent le maintien de cette valeur (entretien, remises en état) se situe aux alentours de 40:60. Autrement dit, le Domaine des EPF dépense plus dans l'entretien qu'il n'investit dans la construction de nouveaux bâtiments.

Les nouvelles dépenses annuelles d'exploitation et d'entretien découlant des surfaces supplémentaires ont pu être partiellement compensées par des économies, tant il est vrai que les frais d'exploitation et d'entretien des immeubles dont le Domaine

des EPF a besoin pour remplir sa mission de base lui incombent indépendamment du recours à des investissements de tiers.

Pour assurer une gestion adéquate et dans les règles de l'art de l'ensemble des constructions et immeubles, le Conseil des EPF assume les tâches stratégiques communes à l'ensemble du domaine et délègue les tâches stratégiques spécifiques à chaque école et institution à leurs directions respectives. Chaque institution dispose en outre d'une unité organisationnelle qui assure la gestion immobilière opérationnelle. Un manuel de gestion de l'immobilier définit les responsabilités respectives. Selon le chef du DFI, des normes flexibles et une plus grande attention accordée aux prix du marché ont permis de réaliser des économies sur la construction et l'entretien.

La Délégation des finances a pris acte de l'efficacité et du souci de la maîtrise des coûts de la gestion immobilière du Domaine des EPF. A cet égard, elle insiste sur le fait qu'il est indispensable d'accorder une attention particulière non seulement aux investissements, mais également aux frais d'exploitation et d'entretien des immeubles. Elle se félicite de la mise en œuvre d'une grande partie des recommandations du CDF relatives au déroulement du projet immobilier Rolex Learning Center de l'EPFL.

3.3.3   Domaine des EPF: achats coordonnés

Dans son rapport relatif à l'audit transversal effectué sur les achats du Domaine des EPF, le Contrôle fédéral des finances (CDF) est parvenu à la conclusion que la collaboration entre les établissements de recherche était insuffisante. L'organisation décentralisée ne favorise pas les économies. Le CDF a recommandé de développer la centralisation des achats qui existe déjà sous forme embryonnaire. Dans son rapport, il relève que si le système de contrôle interne (SCI) répond aux exigences formelles de l'Administration fédérale des finances (AFF), sa mise en œuvre n'en demeure pas moins perfectible, que ce soit grâce à une surveillance active du marché ou à la professionnalisation des achats centralisés. Dans l'avis qu'il a rendu au sujet du rapport susmentionné, le Conseil des EPF a souligné qu'il ne pouvait pas intervenir directement dans la conduite et l'organisation des achats étant donné que la conduite opérationnelle incombe aux deux écoles et aux établissements de recherche. Ceux-ci ont fait part de leur volonté de mettre en œuvre les recommandations du CDF.

La Délégation des finances est d'avis que la centralisation des achats permettra de mettre à profit d'importantes synergies potentielles auxquelles, en tant que bénéficiaire de fonds publics, le Domaine des EPF doit accorder une attention particulière. En plus des aspects opérationnels, la dimension stratégique occupe elle aussi une place prioritaire dans le domaine des achats. L'argument du Conseil des EPF qui estime que la liberté en matière de recherche garantie aux deux écoles et aux établissements de recherche l'empêche d'exercer toute influence sur leurs achats respectifs pose problème à la délégation. Elle s'est donc entretenue sur ce sujet avec le président du Conseil des EPF et avec le chef du département. Elle leur a également demandé de répondre par écrit à un certain nombre de questions exigeant des réponses approfondies.

A partir des informations ainsi obtenues, la Délégation des finances a pu se convaincre de la nécessité de renforcer la coordination des achats au sein du Domaine des EPF. Elle a proposé d'inscrire ce principe dans le prochain mandat de prestations aux EPF. Le chef du département concerné a assuré la Délégation des finances que ce point sera examiné dans le cadre du nouveau mandat de prestations 2013–2016. Il a également rendu compte des nombreux efforts entrepris dans les domaines des EPF pour tirer parti des synergies en matière d'achats. Ainsi, dans la convention que les quatre établissements de recherche du Domaine des EPF (IPS, FNP, LFEM, IFAEPE) ont signée en 2004 sur le renforcement de leur coopération, ceux-ci sont notamment convenus de développer la collaboration dans les domaines de la logistique et de l'administration afin de standardiser les processus et de coordonner les activités qui recèlent des synergies ou des économies potentielles. Les efforts entrepris depuis des années dans le Domaine des EPF, en particulier dans le cadre de l'initiative «KoBe ETH+» (*Koordinierte Beschaffung im ETH-Bereich + Partner*, achats coordonnés des institutions du Domaine des EPF), ont conduit à une amélioration des échanges d'expériences et d'informations. Certaines institutions assument un rôle de chef de file dans des domaines spécifiques et négocient des accords auxquels les autres institutions peuvent adhérer.

Des synergies inexploitées existent notamment dans des domaines tels que les bibliothèques, les finances ou l'informatique. Certains établissements de recherche coopèrent déjà étroitement entre eux pour ce qui est de l'exploitation du système informatique et avec l'EPFZ en ce qui concerne les achats de matériel et de logiciels.

En 2010, le CDF a effectué un audit informatique à l'EPFZ afin d'évaluer la conduite et le caractère économique du domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'EPFZ dispose d'une stratégie TIC depuis 2005. Une révision de la stratégie TIC a été entreprise à la suite de la réorganisation de la direction de l'école et de la subordination des services informatiques au nouveau vice-président Personnel et Ressources. Cette révision doit également permettre d'aligner la stratégie TIC sur la stratégie générale de l'EPFZ.

De l'avis du CDF, la situation dans les départements manque de transparence. Les instituts, chaires, voire laboratoires de ces derniers disposent d'une très large autonomie dans de nombreux domaines dont les TIC. Ils peuvent certes profiter de prestations informatiques centralisées, mais n'y sont pas tenus. Il en va de même en ce qui concerne les achats de moyens informatiques pour lesquels des contrats-cadres ont été conclus. Le CDF estime que, avec l'organisation actuelle, l'EPFZ n'est pas en mesure de déterminer le coût global de son informatique. En édictant des dispositions centralisatrices dans certains domaines tels que l'obligation d'utiliser le matériel et les logiciels fournis par la centrale sur chaque poste de travail, l'obligation d'obtenir une dérogation pour tout achat en dehors des contrats-cadres existants, l'obligation d'utiliser les logiciels (et versions) autorisés, l'EPFZ pourrait améliorer la situation.

La Délégation des finances se félicite de la volonté exprimée par le département qui a décidé de se pencher sur l'amélioration de la coordination à l'échelon opérationnel – en particulier en ce qui concerne les achats – entre les deux écoles et les établissements de recherche et d'adapter le prochain mandat de prestations en conséquence. Eu égard au fait que la coordination des achats recèle des économies potentielles, la délégation est persuadée que les efforts que le Domaine des EPF fournit en la matière vont dans la bonne direction.

3.4 Département fédéral de justice et police

3.4.1 Mise en œuvre des Accords d'association à Schengen et à Dublin

Depuis 2008 déjà, la Délégation des finances se penche régulièrement et de manière approfondie sur la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin (voir rapports d'activité 2008 et 2009) étant donné qu'il s'agit d'un projet extrêmement complexe qui revêt une grande importance pour la Suisse et qui entraîne des coûts en conséquence.

Les accords de Schengen et de Dublin ont pour objectif de coordonner les efforts des Etats membres de l'UE en vue de renforcer les libertés individuelles des citoyens et, parallèlement, d'améliorer la sécurité en Europe. Lorsque leur mise en œuvre sera achevée, ce sont 29 Etats européens qui coopéreront sur la base des Accords de Schengen et de Dublin. La Suisse s'est, pour l'essentiel, engagée à réaliser les mesures suivantes:

- raccordement de la Suisse au système d'information sur les visas VIS
- établissement de visas Schengen avec saisie des données biométriques
- introduction de la partie nationale du système d'information Schengen (N-SIS)
- introduction des nouveaux permis pour étrangers avec saisie des données biométriques
- raccordement de la Suisse au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse participe à la collaboration opérationnelle instaurée par les Accords d'association à Schengen et à Dublin. Aux aéroports, la levée des contrôles des personnes pour les vols à l'intérieur de l'espace Schengen n'a toutefois eu lieu qu'au moment du changement de l'horaire de vol, soit le 29 mars 2009.

La Délégation des finances s'est entretenue de l'état de la mise en œuvre du volet informatique et du rapport de suivi relatif au crédit d'engagement Schengen/Dublin avec le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) de l'époque dans le courant de l'été 2010. Sur la base des informations qu'elle a reçues des responsables, la Délégation des finances a pu constater avec satisfaction que l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen suit son cours. Elle a toutefois prié le DFJP de lui remettre un rapport complémentaire sur les effets financiers et sur l'état du personnel ainsi

que sur l'utilité des mesures pour l'ensemble de l'administration fédérale. Au-delà des investissements, la Délégation des finances s'est intéressée aux ressources d'exploitation supplémentaires requises ainsi qu'à la mesure dans laquelle les économies annoncées ont effectivement pu être réalisées. Selon le rapport du DFJP, durant la période allant de 2006 à 2010, les charges se sont montées à 216,48 millions de francs et les économies et recettes supplémentaires à 93 millions de francs pour ce qui est des années 2011 à 2014, les charges liées à la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin devraient se monter à 344,9 millions de francs pour des économies et recettes supplémentaires attendues à hauteur de 203,65 millions de francs.

Des frais supplémentaires non budgétisés ne sont pas exclus étant donné que la Suisse est tenue de reprendre les adaptations du projet de l'UE ainsi que ses nouveautés et ses développements si elle ne veut pas risquer la résiliation des Accords de Schengen et de Dublin et son exclusion de l'espace Schengen.

La Délégation des finances continuera de suivre la mise en œuvre des Accords d'association à Schengen et à Dublin de près. Elle relève toutefois que d'importantes étapes devront encore être franchies et que de nouveaux retards et des dépenses supplémentaires non budgétisées ne sont pas à exclure. La délégation accordera une attention toute particulière aux conséquences financières et aux effets sur l'état du personnel (ressources d'exploitation) ainsi qu'à la réalisation des économies annoncées.

3.4.2 Visite d'information auprès du Renseignement, partie Fedpol

Le 4 février 2010, la sous-délégation compétente pour le Département fédéral de justice et police (DFJP) a rendu visite à l'Office fédéral de la police (Fedpol). Cette visite a été motivée par le transfert du Service d'analyse et de prévention (SAP, service de renseignement intérieur), y compris le Centre fédéral de situation, de Fedpol au DDPS et par la réorganisation afférente de Fedpol. La séance d'information a essentiellement porté sur la situation financière et en matière d'effectif dans le domaine Schengen/Dublin, que la Délégation des finances suit avec attention depuis 2008 ainsi que sur les systèmes informatiques de Fedpol, en particulier sur les charges financières qui en découlent.

Depuis la reprise par le DDPS des parties de Fedpol chargées des missions du renseignement intérieur (voir le ch. 3.5.2 Visite d'information auprès du Renseignement, partie DDPS) et le départ de 113 collaborateurs qui s'en est suivi, l'effectif de Fedpol compte quelque 800 collaborateurs. L'office a mis le transfert à profit pour améliorer ponctuellement l'organisation et les processus de travail et pour créer des synergies. De l'avis de la chef du département, le but principal de la réorganisation, soit la concentration de l'office sur ses missions principales, a été atteint.

La Délégation des finances a toutefois constaté que, malgré le transfert de certaines tâches, la charge de travail de Fedpol n'a pas diminué. Cette situation découle en premier lieu de l'adhésion de la Suisse aux Accords de Schengen et de Dublin et de l'introduction, mais aussi des développements du Système d'information Schengen

(SIS) qui y est associé. Les responsables concernés ont en outre souligné la situation très tendue de l'office tant dans le domaine des finances qu'en ce qui concerne son effectif et rappelé les résultats d'une expertise confiée à un bureau externe qui, fin 2009, avait estimé les besoins de Fedpol à 27 postes supplémentaires pour pouvoir assumer pleinement les tâches qui lui sont confiées. Il s'agit des 12 nouveaux postes et des 15 postes temporaires qui seront transformés en postes à durée indéterminée en 2011. Les Chambres fédérales ont approuvé la demande correspondante présentée par le DFJP dans le cadre du budget 2011.

La sous-délégation a également profité de la visite pour faire le tour des systèmes informatiques de Fedpol. Au cours de ces dernières années, les investissements dans le domaine informatique ont atteint des niveaux considérables, en bonne partie en raison de la mise en œuvre des Accords de Schengen et de Dublin, mais aussi à la suite de l'introduction du passeport biométrique et de la durée de vie restreinte de certains systèmes. De l'avis du DFJP, son département ne parviendra pas à financer les investissements qui se profilent à moyen et long terme pour le remplacement de grands systèmes dans le cadre des crédits ordinaires disponibles. Par ailleurs, les responsables estiment que la dépendance de Fedpol envers l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) et du Centre de services informatiques (CSI) du DFJP est problématique, cela d'autant plus que des dérangements ont montré que les hautes exigences en matière de sécurité ne sont pas suffisamment respectées.

La Délégation des finances se félicite de l'introduction de processus de travail plus performants et des synergies créées dans le cadre de la réorganisation de Fedpol. Elle est en outre consciente de la situation tendue dans le domaine des finances et en matière d'effectif de l'office, en particulier dans les domaines de l'informatique et des Accords de Schengen et de Dublin qu'elle continuera de suivre.

3.5 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

3.5.1 C4ISTAR, informatique au DDPS

Depuis 2007, la Délégation des finances accompagne régulièrement divers projets informatiques et de conduite du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Dans ses rapports d'activité correspondants, elle a, à répétition reprises, souligné les risques financiers importants inhérents au domaine de l'informatique.

Fin octobre 2009, notamment en réaction à des rapports d'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF), le chef de l'Armée a décidé l'arrêt des crédits pour le projet C4ISTAR qui rassemble des instruments et des mesures utilisés comme plate-forme pour la conduite intégrée des opérations. Simultanément, le chef du département a institué la cellule spéciale «Informatique DDPS» chargée de rétablir à moyen terme la conduite et l'efficacité de l'informatique du DDPS, voire de l'améliorer notablement.

En 2010, la Délégation des finances a, d'une part, pris acte des rapports des audits effectués par le CDF dans le domaine de l'informatique du DDPS. D'autre part, début mai 2010, son président et sa sous-délégation 3 ont interrogé le représentant du DDPS de manière approfondie sur le projet C4ISTAR. La délégation s'est en outre entretenue avec le chef du département fin juin 2010 et avec le chef de la cellule «Informatique DDPS» fin juin et fin novembre 2010. Il est apparu que les difficultés de l'informatique du DDPS étaient en premier lieu dues à des problèmes de conduite. La cellule «Informatique DDPS» a examiné les principaux projets informatiques du DDPS sous l'angle des responsabilités, des compétences et des moyens. La redistribution des responsabilités est la principale mesure mise en œuvre. Selon les responsables de la cellule «Informatique DDPS», à fin 2010, certaines phases de projets avaient déjà pu être achevées, en respectant les délais, dans les domaines de l'organisation de la conduite de l'informatique et du développement d'un système de rapports, de planification et de pilotage au moyen de coûts standards. La cellule a en outre présenté des propositions concrètes relatives à l'organisation de la conduite, à la gestion financière et à de possibles économies.

La Délégation des finances continuera d'accompagner étroitement la cellule «Informatique DDPS» et s'informerera régulièrement de l'avancement de la mise en œuvre des mesures d'amélioration. Elle est d'avis que les constatations relatives aux problèmes dont souffre l'informatique du DDPS peuvent d'une manière générale être étendues à l'informatique de l'ensemble de la Confédération.

3.5.2 Visite d'information auprès du Renseignement, partie DDPS

Début février 2010, la sous-délégation compétente pour le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a effectué une visite d'information auprès du Service de renseignement de la Confédération (SRC). Cette visite a été motivée par la reprise au 1^{er} janvier 2010 du service de renseignement intérieur (le Service d'analyse et de prévention, SAP), précédemment subordonné au Département fédéral de justice et police (DFJP), et sa fusion avec le service de renseignement concernant l'étranger (le Service de renseignement stratégique, SRS), déjà subordonné au DDPS (voir Visite d'information auprès du Renseignement, partie Fedpol, ch. 3.4.2).

Dans son rapport d'activité 2008, la Délégation des finances avait déjà donné son avis sur une amélioration de la coopération entre les deux services de renseignement. Par décision du 25 mars 2009, le Conseil fédéral a décidé de fusionner ces deux services en une nouvelle unité administrative subordonnée au DDPS. Cette fusion permet au nouveau service de créer des synergies et d'éviter les chevauchements et, partant, de gagner en efficacité. La transparence s'en trouve également accrue et la surveillance exercée par le Parlement, le Conseil fédéral et le DDPS harmonisée.

Le SRC a souligné que le DDPS avait repris l'ancien SAP sans les prestations fournies par l'état-major de l'Office fédéral de la police, c'est-à-dire sans les services de communication, des finances, du personnel, juridique et informatique seuls deux postes dans les domaines du personnel et des finances ont été transférés du DFJP au

DDPS. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2010, le SRC doit fournir les fonctions d'état-major pour un service à peu près deux fois plus grand que l'ancien SRS, avec un effectif qui, lui, n'a pas pour ainsi dire pas changé.

Lors de la visite, l'attention de la sous-délégation a porté sur les finances du SRC, qui, en 2010, étaient encore intégrées au Secrétariat général du DDPS. Le SRC ne constitue un périmètre comptable propre qu'à partir du 1^{er} janvier 2011.

Eu égard aux difficultés financières dans le domaine du personnel, le SRC a décidé de geler les engagements. Selon les responsables, cette décision découle des réductions de personnel et des objectifs du programme de consolidation imposés au SRC pour le budget 2011. Etant donné que le projet de fusion des deux services ne prévoyait pas de réduction du personnel, les économies ont dû être réalisées sur les charges d'exploitation et les charges de biens et services, ce qui, toujours de l'avis des responsables, a conduit à une diminution des prestations.

La sous-délégation a en outre constaté que le SRC a dû faire face à des frais supplémentaires à très court terme, notamment en raison de la réunion en une seule structure informatique des systèmes du DAP et du SRS qui étaient trop différents pour être simplement raccordés l'un avec l'autre. En raison des exigences en matière de sécurité très élevées qui s'imposent dans le domaine de l'informatique du Renseignement, le SRC ne peut pour ainsi dire pas se procurer les prestations dont elle a besoin auprès de tiers, raison pour laquelle les informaticiens ne sont pas touchés par le gel des engagements.

La Délégation des finances estime que la réunion du SAP et du SRS doit améliorer le rendement global du Renseignement suisse. La sous-délégation 3 a l'impression que le processus de fusion se trouve encore dans la phase de démarrage et que le développement d'une structure informatique commune et les problèmes d'effectif constituent les plus grands défis que le jeune SRC doit relever. Le budget actuel ne permettra de couvrir les besoins du SRC que s'il ne se voit pas confier de tâches supplémentaires. En outre, les responsables que la sous-délégation a entendus ont souligné que le SRC ne sera en mesure de remplir les tâches qui lui ont été confiées que si son effectif est maintenu.

La Délégation des finances continuera de suivre de près l'évolution de la fusion du SAP et du SRS, en particulier en ce qui concerne la situation financière du SRC. Dans un an, elle s'informerera de manière approfondie sur l'avancement des travaux de réorganisation.

3.6 Département fédéral des finances

3.6.1 Charges assumées par la Confédération lors du différend fiscal avec les Etats-Unis

Une procédure civile a été ouverte aux Etats-Unis en relation avec l'accusation relative à des délits fiscaux commis par des clients américains d'UBS. Au cours de cette procédure, la Confédération suisse et les Etats-Unis ont conclu un accord extrajudiciaire. La question de savoir qui supportera les coûts qu'elle a déjà engendrés ou qu'elle est encore susceptible d'engendrer a fait l'objet d'un examen appro-

fondi. Dans le courant de l'automne 2009, en réponse à une demande de la Délégation des finances, le Conseil fédéral lui avait fait savoir qu'il était d'avis qu'il n'existait aucune base légale qui aurait permis de mettre à la charge d'UBS les coûts découlant de la première demande d'aide administrative déposée par les Etats-Unis. Il l'avait toutefois assurée qu'il procéderait à l'examen des possibilités permettant de répercuter sur UBS les charges imputables à la seconde procédure d'entraide administrative.

Début 2010, le Conseil fédéral a constaté que, dans le cas d'espèce, à défaut d'un impôt d'attribution des coûts ou d'une charge de préférence, la Confédération pouvait justifier un émolument par voie d'ordonnance. Il a cependant estimé que le report des coûts de la deuxième procédure d'entraide administrative dépassait le cadre de l'émolument. Le Conseil fédéral a aussi souligné que, au-delà de la problématique juridique et du risque de recours, la prise en charge des coûts par UBS était de nature à donner l'impression que les décisions de l'autorité fournissant l'assistance administrative ne sont pas prises en toute indépendance.

La Délégation des finances ne s'est pas ralliée au point de vue du Conseil fédéral qu'elle a, fin mars 2010, invité à facturer à UBS non seulement le coût des négociations de conciliation découlant de la procédure civile engagée aux Etats-Unis qui s'est monté à 1 million de francs, mais encore les frais occasionnés par les deux procédures administratives estimés à 37 millions de francs en élaborant une réglementation et à entreprendre les démarches qui s'imposent.

Après des recherches plus approfondies, le Conseil fédéral a finalement conclu qu'en raison des circonstances, il était justifié qu'UBS assume également les frais provoqués par les deux demandes d'assistance administrative déposées par les Etats-Unis. L'arrêté fédéral correspondant s'applique uniquement à UBS et uniquement au cas d'espèce.

La Délégation des finances se félicite que le Conseil fédéral ait été disposé à réexaminer la possibilité d'imputer à UBS les coûts découlant des demandes d'entraide administrative déposées par les Etats-Unis et qu'il ait finalement trouvé une solution idoine.

3.6.2 Visite d'information auprès de la Trésorerie fédérale de l'Administration fédérale des finances

Eu égard au volume colossal des flux de paiements dans l'Administration fédérale et au fait que la dette de la Confédération dépasse largement la barre des 100 milliards de francs, la plus grande attention doit être accordée à la garantie de la solvabilité et à la gestion des dettes. C'est pour cette raison que, au cours de ces dernières années, la Délégation des finances s'est à plusieurs reprises penchée sur ce domaine. Lors d'une visite d'information effectuée en 2005, la délégation avait pu constater que l'Administration fédérale des finances (AFF) avait entrepris plusieurs réformes de son organisation et avait notamment amélioré le système de rapports. En 2007, à l'aide d'un questionnaire complet préparé par le Contrôle fédéral des finances (CDF), la délégation s'est informée auprès de l'AFF sur l'état des réorganisations et

les progrès accomplis par la Trésorerie fédérale. Elle a discuté des résultats de cet examen avec des représentants du Département fédéral des finances (DFF).

La sous-délégation 2 a effectué une nouvelle visite d'information après de la Trésorerie fédérale à la fin du mois de mai 2010. Lors de cette visite, la sous-délégation s'est essentiellement penchée sur les changements intervenus depuis 2007 dans les domaines des tâches, de l'organisation, de la gestion des risques et du contrôle de gestion, mais aussi sur la structure des dettes, les défis rencontrés sur les marchés et sur le rôle de la Trésorerie fédérale dans la planification financière de la Confédération. Dans l'ensemble, le bilan tiré par la sous-délégation a été positif et elle estime que l'organisation et la structure de la Trésorerie fédérale sont adéquates. Le contrôle des risques et les rapports périodiques ont atteint un bon niveau. L'AFF prévoit encore d'élargir son champ d'appréciation en développant les analyses dynamiques qui permettront d'améliorer la perception du rapport entre les coûts et les risques et d'aménager les rapports périodiques de manière à pouvoir mesurer les prestations de la Trésorerie fédérale avec une précision accrue.

La crise économique et financière et les grandes incertitudes quant à l'évolution à moyen terme des intérêts placent la Trésorerie fédérale devant des défis supplémentaires. Il est donc particulièrement important de poursuivre sur la voie de l'amélioration des instruments d'analyse et de gestion des risques, en particulier dans le domaine de l'analyse dynamique qui permet d'optimiser le rapport entre charge d'intérêt et risque. Il s'agira également de définir à quel niveau hiérarchique la pesée des risques devra être effectuée. C'est avec satisfaction que la Délégation des finances a pris connaissance de la mise en place d'un système de rapports de situation annuels qui seront dorénavant adressés au Conseil fédéral et à la Délégation des finances et qui contribueront à améliorer la transparence dans ce domaine. Les Commissions des finances disposeront du premier rapport de situation à temps pour l'examen du compte d'Etat 2010.

Lors de sa séance de début février 2011, la Délégation des finances a pu prendre acte d'un rapport d'audit du CDF sur le *front office* de la Trésorerie fédérale. Le CDF a constaté que le domaine examiné est géré conformément aux dispositions en vigueur et que son organisation répond aux impératifs en matière de gestion. Le CDF a également noté que la politique de placement de la Trésorerie fédérale vise à réduire les risques autant que possible. L'AFF a décidé de mettre en œuvre les recommandations du CDF de manière adéquate, en particulier en ce qui concerne le réexamen de la politique de gestion des risques de change.

La Délégation des finances continuera de suivre de près ce domaine important de la politique financière, notamment en prenant acte des rapports de situation annoncés.

3.6.3

Visite d'information auprès du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales

Fin novembre 2009, le Conseil fédéral a décidé de créer un Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) afin de renforcer la position de la Suisse sur la scène internationale dans les domaines financier et fiscal. Le SFI est chargé de défendre les intérêts de la Suisse sur la scène internationale pour les questions financières et fiscales et de diriger la délégation suisse lors des négociations internationales dans ce domaine. Le SFI se subdivise en quatre domaines et est doté de 43 postes de travail à temps complet, dont 28 sont occupés par des collaborateurs transférés de l'Administration fédérale des finances (AFF). Les 15 autres postes ont été créés sans incidence sur le budget du Département fédéral des finances (DFF).

La Délégation des finances a été appelée, en vertu de l'Arrangement 2009 avec le Conseil fédéral relatif à la surveillance des rapports de travail, à donner son accord au sujet de l'affectation à une classe de traitement des postes de Secrétaire d'Etat et des quatre responsables de domaine du SFI. La Délégation des finances s'est entretenue à ce sujet avec le chef du DFF et des représentants de l'Office fédéral du personnel (OFPER). Bien qu'ayant jugé le classement des quatre responsables de domaine élevé en comparaison avec d'autres unités de l'administration fédérale, la délégation a finalement donné son accord aux classements proposés. Toutefois, ayant observé que, depuis un certain temps déjà, la tendance était aux classements élevés, elle a décidé de soumettre la question de l'affectation de postes à une classe de traitement à un débat sur le fond (voir explications au ch. 2.1.4).

Le 19 octobre 2010, la sous-délégation 2 a rendu visite au SFI. Cette visite d'information était motivée par la création de cette nouvelle unité administrative. Outre les questions politiques d'actualité, la sous-délégation s'est principalement renseignée sur la mise en route du SFI et sur la coopération et la coordination avec les services fédéraux concernés. Elle a pu constater que l'étroite collaboration du SFI avec l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'Administration fédérale des douanes (AFD) est basée sur des délimitations de compétences claires qui ont fait leurs preuves depuis l'institution du SFI. Elle estime en outre judicieux que, dans les domaines du personnel, de l'informatique et des finances, les prestations administratives soient fournies par le Secrétariat général du DFF.

La Délégation des finances estime toutefois que la question de la neutralité des coûts des 15 nouveaux postes susmentionnés demeure en suspens. L'AFD n'est pas encore parvenue à compenser intégralement les postes transférés au SFI. Dans sa réponse du mois de janvier 2011, le DFF constate que les raisons de cette situation – faible taux de fluctuation du personnel, effectif plancher du Corps des gardes-frontière – n'ont rien à voir avec la compensation des charges supplémentaires découlant de la création du SFI et que la neutralité des coûts attendue doit être relativisée en conséquence. La Délégation des finances est d'avis que la neutralité des coûts annoncée pour les 15 postes supplémentaires doit impérativement être réalisée, cela d'autant plus que, à l'automne 2010, il a été nécessaire d'octroyer un crédit supplémentaire en raison du sureffectif structurel de l'AFD et que le DFF n'exclut pas la demande d'un crédit supplémentaire pour 2011 également. Si les motifs invoqués par le DFF pour expliquer le retard pris dans la réduction des postes à l'AFD sont certes justes, il n'en demeure pas moins inacceptable de relativiser un engagement clair en faveur de la neutralité des coûts en invoquant des circonstances exogènes sans au moins évoquer des mesures de remplacement.

La Délégation des finances attend du DFF qu'il apporte la preuve d'une compensation intégrale des charges imputables aux 15 postes supplémentaires accordés au SFI. Le DFF devra prendre d'autres mesures d'économie si l'AFD ne parvient pas à réduire son effectif en conséquence.

3.6.4 Stratégie informatique de la Confédération

La Délégation s'intéresse de près à la stratégie informatique de la Confédération depuis 2008 déjà (voir rapports annuels 2008 et 2009). En 2009 comme en 2008, elle a chaque fois souligné qu'il serait judicieux de centraliser le contrôle de gestion et la responsabilité pour la comptabilité des systèmes dans le domaine de compétence de l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) et de son délégué à la stratégie informatique de la Confédération. Le Conseil informatique de la Confédération (CI) assume la responsabilité stratégique générale des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'administration fédérale. L'USIC coordonne la mise en œuvre de ses directives par les départements et la Chancellerie fédérale, prépare les bases décisionnelles dont le CI a besoin et veille à ce que celui-ci reçoive les comptes-rendus adéquats. L'USIC est en outre chargée de diriger des projets et des programmes supradépartementaux.

Compte tenu des moyens importants consacrés à l'informatique, la Délégation des finances estime que le Conseil fédéral doit rapidement réaliser les réformes indispensables et veiller à l'exploitation conséquente des synergies potentielles. Elle est déjà intervenue à plusieurs reprises et avec insistance auprès Conseil fédéral pour qu'il procède à une mise en œuvre rapide des réformes et des synergies qui s'imposent. Fin janvier 2010, la Délégation des finances s'est penchée sur un rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur la stratégie de la Confédération en matière d'informatique dans lequel il avait constaté que le mandat du Conseil fédéral de mai 2007 relatif à la clarification des rôles, des tâches et des compétences du CI et de l'USIC n'avait pas encore été mis en œuvre et que le respect des normes et standards n'était qu'imparfaitement surveillé. Il avait aussi constaté que la mise en œuvre de la motion Noser «Centralisation des fournisseurs de prestations TI», acceptée par le Conseil fédéral le 21 septembre 2007, avait pris du retard et que le champ d'application de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF) donnait lieu à des ambiguïtés, en particulier en ce qui concerne le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). De plus, de l'avis de la Délégation des finances, les structures de conduite de l'informatique de la Confédération ne répondent pas encore aux exigences de la motion de la Commission des finances du Conseil national «Etablissement et mise en œuvre de normes et standards pour le domaine des technologies de l'information et de la communication» (05.3470). Elle souscrit par conséquent entièrement aux motions «Compétences dans le domaine de l'informatique et des télécommunications de l'administration fédérale» (10.3640) et «Examen de la gestion du progiciel SAP au sein de l'administration» que la Commission des finances du Conseil national a déposées le 7 septembre 2010. Dans sa réponse, le Conseil fédéral indique qu'il prévoit d'aménager les rôles, les tâches et les responsabilités dans le domaine de l'informatique de la même manière que pour les autres processus de soutien (personnel, finances, logistique). Il a également annoncé son intention de reprendre

la responsabilité stratégique générale dans le domaine de l'informatique et a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de présenter, avant fin avril 2011, un projet de modification de l'ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale allant dans ce sens. Le Conseil fédéral a en outre estimé que la conduite opérationnelle devait elle aussi être améliorée, raison pour laquelle la gestion des fournisseurs de prestations devra à l'avenir être nettement plus axée sur des indicateurs de gestion et les mandats de prestations des fournisseurs de prestations TIC pour la période 2012 à 2015 devront être rédigés avec une précision accrue. En ce qui concerne la motion Noser mentionnée plus haut, le Conseil fédéral a toutefois estimé que la concentration sur deux fournisseurs de prestations ne saurait produire l'effet escompté.

La Délégation des finances se réjouit de constater que les choses commencent à bouger dans ce domaine très complexe qui nécessite l'engagement de moyens considérables. Elle a invité le Conseil fédéral à lui présenter un calendrier contraignant des étapes planifiées et à la tenir régulièrement et complètement informée de l'avancement des travaux. La Délégation des finances continuera de suivre cet objet de très près.

3.7 Département fédéral de l'économie

3.7.1 Visite d'information auprès de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)

Lors de la visite d'information qu'elle a effectuée mi-novembre 2009 auprès de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, la sous-délégation 1 s'est surtout intéressée à l'activité de la CTI. Cette dernière est chargée d'encourager la recherche et le développement appliqués. La discussion a principalement porté sur la révision partielle de la loi sur la recherche, la gestion des finances et le contrôle de gestion, la promotion de projets et d'entreprises *start-up* ainsi que le financement de la formation professionnelle supérieure.

Début 2011, faisant ainsi suite à la révision partielle de la loi sur la recherche adoptée par le Parlement à l'automne 2009, la CTI a troqué son statut d'organe de consultation contre celui de commission disposant de son propre pouvoir décisionnel. La CTI est dorénavant subordonnée directement au Département fédéral de l'économie (DFE) et dispose d'une nouvelle direction. Du point de vue stratégique, le champ d'action de la CTI ne se limite pas à certains thèmes en particulier, même si, il est vrai, les programmes du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et les points forts que la CTI se fixe dans le domaine de la recherche fondamentale déterminent certaines orientations. La Délégation des finances souscrit entièrement à la voie suivie par la réorganisation. Elle s'est néanmoins demandé si la CTI ne devrait pas revendiquer certains pouvoirs de pilotage, en particulier dans le domaine des technologies très innovantes qui constituent l'un des points forts de l'économie suisse.

Une certification ISO, que la CTI devra faire renouveler à l'issue de sa phase de réorganisation, assure la transparence de ses procédures. En outre, des procédures complémentaires telles que la gestion des risques à l'échelon du Secrétariat général

du DFE permettent de renforcer le contrôle de gestion. En sa qualité d'organe de haute surveillance, la Délégation des finances accorde une importance particulière à l'assurance de la qualité des procédures et insiste sur la nécessité d'éviter les chevauchements. Le Secrétariat général du DFE a confirmé que la gestion des finances et le contrôle de gestion de la CTI ont été intégrés dans la réorganisation et que, pour éviter aussi bien les chevauchements que les lacunes, le département envisage de prendre des mesures complémentaires telles que des certifications supplémentaires. La CTI fait rapport des progrès de la réorganisation au Secrétariat général du DFE.

Les projets proposés par les milieux économiques sont à 75 % issus de PME et le nombre de demandes est en perpétuelle augmentation. Le potentiel des PME n'est pas encore épuisé et le réseau de transfert de savoir et de technologie (TST) mis en place par la CTI permet de tisser des liens dans ce domaine. La Délégation des finances estime qu'il serait judicieux de créer des incitations financières ciblées dans le but de renforcer le TST en tenant compte de la politique régionale.

La formation professionnelle duale a fait ses preuves et constitue la colonne vertébrale de l'économie suisse. Aujourd'hui, les cours préparant à l'obtention des brevets ou diplômes fédéraux sont subventionnés par l'Etat, ce qui est pénalisant pour les institutions de formation privées. La Délégation des finances partage le point de vue de l'OFFT qui estime qu'il faut éviter l'étatisation de la formation professionnelle et lui permettre de s'affirmer face à l'attrait exercé par les titres plus auréolés de prestige et reconnus sur le plan international décernés par les universités et les hautes écoles spécialisées en application de la Déclaration de Bologne. Cet attrait constitue une menace pour le modèle de la formation professionnelle duale qui joue un rôle clé pour l'économie suisse. Le DFE a assuré que l'OFFT prendra les mesures qui s'imposent pour renforcer la position des brevets et diplômes fédéraux.

3.7.2 Secrétariat d'Etat à l'économie SIFEM SA

Au cours de ces dernières années, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a procédé à de nombreux investissements dans des entreprises du secteur privé au titre de mesures de politique économique et commerciale dans le domaine de la coopération au développement. Ces investissements ont été effectués au moyen de fonds spéciaux (pour la majorité d'entre eux) ou sous forme de prêts et participations directs. Les expériences faites dans le cadre de ces projets sont positives. Pour améliorer l'efficacité et le professionnalisme de la gestion du portefeuille des investissements, le Conseil fédéral avait examiné l'opportunité de transférer la gestion et le développement des participations du SECO à une société financière de développement externe. Les résultats de cet examen ayant été positifs, il a donc, au titre de solution transitoire, confié la gestion de ce portefeuille à la société SIFEM SA (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) nouvellement fondée, au capital entièrement détenu par la Confédération. Une fois les bases légales créées, le Conseil fédéral a accordé à SIFEM SA le statut d'entreprise autonome le 5 mars 2010.

La capitalisation de la nouvelle société anonyme se fera en plusieurs étapes. Ainsi, d'ici fin 2013, SIFEM SA disposera de moyens et d'un rendement suffisants pour lui permettre d'opérer et d'exécuter de manière autonome les tâches qui lui sont confiées. En 2011, les dépenses d'investissement de la Confédération atteindront environ 480 millions de francs, en particulier pour l'augmentation du capital-actions

et l'octroi d'un prêt à SIFEM SA. Ces dépenses seront compensées par des recettes d'un même montant (liquidation de comptes bancaires et de dépôts existants, vente du portefeuille à SIFEM SA). Ces transactions n'ayant pas été inscrites au budget 2011 de la Confédération, le Conseil fédéral a annoncé la demande d'un crédit complémentaire aux deux Commissions des finances le 24 septembre 2010.

Mi-juin 2010, lors d'un entretien avec des représentants du SECO, la Délégation des finances s'est informée de manière approfondie sur les motifs qui ont conduit à la création de SIFEM SA et sur les étapes de mise en œuvre de cette nouvelle stratégie. Elle a en outre demandé à l'Office fédéral de la justice (OFJ) de lui remettre un avis de droit sur les bases légales régissant la fondation de SIFEM SA. La Délégation des finances ne s'est pas opposée à l'institution de cette nouvelle société, mais elle suivra la phase de création d'un œil critique. A cet égard, elle se penchera notamment sur les questions liées à l'évaluation de la solvabilité des bénéficiaires de prêts et à la gestion des risques. La délégation se demande en outre s'il est absolument nécessaire que la Confédération injecte chaque année, et cela jusqu'à fin 2013, quelque 25 à 30 millions de francs dans la capitalisation de SIFEM SA.

Pour leur part, les Commissions de gestion se sont penchées sur cet objet dans le cadre de l'examen du budget et ont notamment discuté des aspects financiers (modalités financières, évaluation et inscription des actifs au bilan, moment de l'établissement du budget) et des aspects fondamentaux (nécessité de l'externalisation, businessplan, politique de promotion, contrôle et efficacité des investissements, directives en matière de fuite des capitaux et d'évasion fiscale) de la création de SIFEM SA. Les Commissions des finances ont notamment constaté que la Confédération n'aura besoin d'aucun financement supplémentaire.

Il est très important que la haute surveillance que le Parlement exerce sur les unités décentralisées de la Confédération soit efficace. Par conséquent, la Délégation des finances suivra l'activité de SIFEM SA de très près, notamment en prenant connaissance de ses rapports annuels.

3.8 Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

3.8.1 Visite d'information auprès de l'Office fédéral de l'environnement

La prévention des risques et plus particulièrement le projet 3^e correction du Rhône (R3) ont été au cœur de cette visite d'information de la sous-délégation 1. Vu les inondations de ces dernières années et les dommages qu'elles ont causés, personne ne conteste l'importance de la protection contre les crues il faut conserver, adapter et, au besoin, rénover les infrastructures de sécurité. Certaines anciennes corrections des eaux doivent être assainies. Selon les estimations actuelles, la prévention des dangers va coûter un peu plus d'un milliard de francs par an, dont à peu près 410 millions de francs à la charge de la Confédération, soit 150 millions de francs de plus qu'aujourd'hui. En septembre 2007, le Conseil fédéral a chargé le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), avec l'aide du Département fédéral des finances (DFF), de trouver un moyen per-

mettant de financer les travaux en question. Les travaux sont en cours. Il s'agira notamment de discuter avec les compagnies d'assurance puisque, en règle générale, on part du principe que chaque franc investi dans la prévention permet d'économiser sept francs si un événement se produit.

La Délégation des finances est d'avis qu'il est indispensable de trouver de nouveaux modèles de financement dans le domaine de la prévention des risques et d'examiner soigneusement la possibilité d'y associer les prestataires du secteur privé. Elle a donc prié l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de bien vouloir, le moment venu, lui faire part des résultats de ses travaux dans ce domaine en indiquant les répercussions sur le budget et le plan financier de la Confédération. Vu les autres grands projets qui s'annoncent dans le domaine de la correction des eaux, il faudrait en outre examiner l'opportunité de confier l'entière responsabilité des grands projets de protection contre les crues à la seule Confédération qui, comme c'est actuellement le cas pour les routes nationales, en deviendrait le maître d'ouvrage.

Pour ce qui est du projet R3, la sous-délégation s'est avant tout intéressée à l'accompagnement du projet par l'OFEV. Elle a constaté que quelques questions sont encore sans réponse en ce qui concerne le contrôle de gestion et l'obligation de faire rapport. L'OFEV a certes chargé un bureau d'ingénieurs de procéder à une évaluation de l'organisation actuelle, d'en identifier les points faibles, de définir les tâches de contrôle que l'OFEV doit assumer et de présenter des propositions d'amélioration de l'organisation et des procédures. Le rapport déposé par ce bureau d'ingénieurs comporte plusieurs recommandations visant l'amélioration de l'efficacité de la surveillance exercée sur le projet R3. La délégation a toutefois constaté que leur mise en œuvre n'est pas très avancée. Ainsi, il n'est pas toujours facile de procéder à une comparaison claire entre valeurs cibles et valeurs effectives. Il semblerait en outre que, jusqu'ici, l'OFEV n'ait pas attaché une importance particulière à la présentation détaillée des coûts supplémentaires, à la séparation des composantes du renchérissement et à l'établissement d'une estimation pertinente des coûts finals prévisionnels. La Délégation des finances est d'avis qu'il est indispensable que l'OFEV améliore notablement le contrôle de gestion du projet R3. Les retours d'expérience d'autres grands projets ont clairement montré l'importance et l'utilité d'un accompagnement de projet de haute qualité. Etant donné la durée considérable du projet et l'ampleur des montants à investir, la Délégation des finances estime que la surveillance exercée par la Confédération sur le projet R3 revêt la plus haute importance.

Elle a donc invité l'OFEV à entreprendre sans délai la mise en œuvre des recommandations du rapport susmentionné. Elle souhaite également que l'office lui remette régulièrement des rapports sur l'avancement du projet. De plus, avant que le Parlement n'octroie un deuxième crédit-cadre, l'OFEV doit rendre compte des résultats de la première phase du projet et présenter les mesures qui en découlent. Le DETEC a assuré qu'il tiendrait compte des constatations de la Délégation des finances.

La Délégation des finances suivra le projet 3^e correction du Rhône avec attention. Elle prendra régulièrement connaissance des rapports de situation et s'informerera de manière approfondie sur l'aménagement concret du contrôle de gestion.

A l'instar de son attitude au cours des années précédentes, la Délégation des finances s'est montrée très restrictive et rigoureuse dans ses décisions et dans son appréciation des affaires qui lui ont été soumises. Une attitude conséquente est de la plus haute importance tant il est vrai que cela fait plusieurs années que le compte d'Etat fait apparaître un résultat meilleur que celui prévu au budget. La crise financière mondiale et plus particulièrement celle de l'euro montrent qu'un endettement trop élevé peut placer l'Etat devant des problèmes extrêmement graves, allant jusqu'à lui enlever toute latitude. La Délégation des finances estime que, grâce à une politique financière prudente, la Suisse se trouve dans une situation nettement plus réjouissante que celle de pays tels que l'Irlande, la Grèce ou le Portugal, ce qui lui confère un énorme avantage concurrentiel qu'il ne faudrait pas mettre en péril par une attitude irréfléchie.

Il découle de la nature des tâches de la Délégation des finances que, dans son rapport d'activité, elle rend essentiellement compte des faits et constatations qui font l'objet de critiques. Il est donc important de souligner que pour la plupart des objets qu'elle a traités, la Délégation des finances a abouti à des conclusions positives. Elle adresse dès lors au Conseil fédéral et à l'administration fédérale ses remerciements pour la bonne gestion financière et pour l'emploi dans l'ensemble efficace et ménager des ressources publiques.

Les sentiments de reconnaissance de la Délégation des finances vont également d'une part aux collaborateurs de son secrétariat qui, malgré l'agitation qui règne parfois, font preuve d'un inlassable dynamisme à son service et, d'autre part, au Contrôle fédéral des finances pour la surveillance qu'il exerce sur les finances de la Confédération, une tâche très importante qu'il accomplit avec des moyens relativement modestes. Les constatations du CDF ne sont pas toujours bien accueillies, raison pour laquelle ses collaborateurs doivent faire preuve d'un caractère bien trempé et savoir s'armer de patience. La Délégation des finances assure le CDF qu'il pourra continuer de compter sur son appui.